



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.11.1999
COM(1999) 543 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

L'ambiente in Europa: quali direzioni per il futuro?

**Valutazione globale del programma di politica e azione della
Comunità europea a favore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile,
'Verso la sostenibilità'**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

L'ambiente in Europa: quali direzioni per il futuro?

Valutazione globale del programma di politica e azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, 'Verso la sostenibilità'

Prefazione

Il Quinto programma di azione a favore dell'ambiente è stato preparato come principale risposta della Comunità al vertice sulla Terra di Rio (1992) che ha invitato la comunità internazionale ad elaborare nuove politiche, come indicato nell'Agenda 21, per indirizzare la nostra società verso forme di sviluppo sostenibile. Il programma doveva avviare questo processo nella Comunità identificando gli obiettivi che necessitano un intervento a livello comunitario, nazionale e locale. Parte centrale del programma era il riconoscimento che la legislazione ambientale da sola non è sufficiente a migliorare l'ambiente. Gli sviluppi in settori che originano pressioni sull'ambiente come i trasporti, l'energia o l'agricoltura spesso superano i benefici delle nuove normative. Le attività economiche, oltre a rafforzare la politica ambientale, devono quindi tenere meglio conto degli obiettivi ambientali. Ciò presuppone un impegno da parte dei soggetti interessati della società e dei cittadini nonché da parte degli Stati membri e delle autorità regionali e locali. Un'ampia serie di strumenti dovrebbe fornire informazioni, incentivi e sostegno nell'ottica di influenzare le decisioni che incidono sull'ambiente. Per mettere a fuoco l'azione, il Quinto programma ha identificato alcuni temi e obiettivi ambientali prioritari sino al 2000 ed evidenziato cinque settori chiave con un importante impatto sull'ambiente in cui è particolarmente importante inserire la dimensione ambientale.

Poiché il periodo coperto dal Quinto programma di azione volge alla fine, la Commissione presenta ora una valutazione globale dell'attuazione e del successo di questo programma, in risposta ad una richiesta del Consiglio e del Parlamento europeo¹. Con questo documento si intende anche avviare un dibattito con le altre istituzioni, i soggetti interessati e i cittadini sulle priorità per un Sesto programma da presentare nel 2000.

I principali risultati della presente valutazione globale

Questa valutazione **globale** mostra i progressi compiuti dalla Comunità nell'istituzione di nuovi e più efficaci strumenti per proteggere l'ambiente e garantire la sicurezza e la qualità della vita dei cittadini europei. Fra essi una migliore messa a punto delle misure, grazie a studi scientifici ed economici e al dialogo con i soggetti interessati, nonché nuovi strumenti basati sul mercato e finanziari. Le politiche comunitarie hanno portato, ad esempio, ad una riduzione dell'inquinamento transfrontaliero dell'aria, ad una migliore qualità dell'acqua e alla soppressione graduale delle sostanze che riducono l'ozono e

¹ Articolo 1 della decisione n. 2179/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 1998, relativa al riesame del programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile "Per uno sviluppo durevole e sostenibile".

consentiranno nei prossimi anni altri miglioramenti. Al tempo stesso, l'attuazione del diritto ambientale comunitario negli Stati membri non è così compiuta come dovrebbe e, a questo proposito, la Commissione dovrà continuare ad esercitare i suoi poteri.

Malgrado alcuni miglioramenti, tuttavia, la situazione complessiva dell'ambiente continua a destare preoccupazione e, secondo le previsioni, le pressioni sull'ambiente aumenteranno ulteriormente in alcuni campi, come evidenziato nel recente rapporto dell'Agenzia europea dell'ambiente.

Anche se il Quinto programma ha sensibilizzato i soggetti interessati, i cittadini e i responsabili decisionali in altri settori alla necessità di perseguire attivamente obiettivi ambientali, i progressi nel cambiare le tendenze economiche e sociali nocive per l'ambiente sono stati scarsi. L'impegno da parte di altri settori e degli Stati membri alla realizzazione del programma è parziale e i modelli di produzione e di consumo nei nostri paesi ci impediscono di realizzare un ambiente pulito e sicuro e di proteggere le risorse naturali della terra. Secondo le previsioni, i nuovi standard ambientali non terranno il passo con la crescente domanda di trasporti, beni di consumo o turismo. Le prospettive sono particolarmente poco favorevoli per il cambiamento climatico se non si riuscirà a invertire le tendenze dei principali settori consumatori di energia. Al tempo stesso, diventa sempre più chiaro che i danni all'ambiente comportano costi per l'intera società e che, inversamente, l'azione ambientale può produrre benefici sotto forma di crescita economica, occupazione e competitività.

Nell'ultimo decennio, parallelamente alla globalizzazione dell'economia, è diventata chiara la natura internazionale della problematica ambientale. L'UE ha assunto un ruolo leader nell'attivare un'azione internazionale comune, ad esempio, mirante a ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra, lottare contro l'assottigliamento dello strato di ozono o proteggere la biodiversità del pianeta.

La via da seguire

Il futuro della politica ambientale deve pertanto essere visto nel più ampio contesto del perseguimento di obiettivi ambientali, sociali ed economici in maniera coordinata e reciprocamente compatibile. Lo sviluppo sostenibile, ora consacrato come obiettivo dal trattato dell'Unione europea, dovrebbe mirare al benessere delle generazioni future in Europa e in tutto il mondo, in termini di prosperità economica, giustizia sociale e sicurezza, elevate norme ambientali e gestione razionale delle risorse naturali di base. Il Quinto programma di azione a favore dell'ambiente ha per primo indicato la via verso un approccio politico basato su questo concetto. I suoi principi permangono validi, ma l'analisi della presente comunicazione indica che devono ancora essere pienamente tradotti in pratica.

Un Sesto programma di azione dovrebbe in primo luogo trattare le carenze nell'attuazione del Quinto programma e nuovi aspetti che sono emersi da allora. Sulla base della sua analisi, la presente valutazione **globale** propone alcuni orientamenti per la futura politica ambientale in modo da fornire una base per il dibattito. Il Sesto programma dovrà anche essere visto nel contesto più ampio di un'Unione europea ampliata, tenendo conto delle tematiche specifiche nei paesi candidati. La piena attuazione dell'*acquis* ambientale rimane un'altra urgente priorità.

Senza una rafforzata integrazione della dimensione ambientale nei settori economici per trattare alla fonte i problemi ambientali e senza una forte partecipazione ed impegno da

parte dei cittadini e dei soggetti interessati, il nostro sviluppo rimarrà però complessivamente insostenibile, malgrado le nuove misure adottate a favore dell'ambiente. Bisogna mantenere l'attuale slancio sfavorevole all'integrazione a seguito dei mandati del Consiglio di Cardiff e di quelli successivi e tradurlo in decisioni concrete. Bisogna istituire nuovi strumenti per promuovere l'integrazione. Una migliore informazione, un'accresciuta partecipazione dei cittadini alle decisioni riguardanti l'ambiente e una maggiore responsabilità per le azioni che possono nuocere all'ambiente si configurano come altri obiettivi prioritari. L'effettiva applicazione del principio "chi inquina paga" e la piena internalizzazione dei costi ambientali a carico di chi inquina rimangono un processo fondamentale. Un Sesto programma di azione ambientale dovrebbe costituire uno dei pilastri di una strategia comunitaria generale per lo sviluppo sostenibile che tratti gli obiettivi ambientali, economici e sociali in maniera reciprocamente integrata.

Sono graditi opinioni e contributi al dibattito sul Sesto programma di azione.

Inviarli a:

Commissione europea, Ambiente DG (B1- 6EAP), Rue de la Loi 200, B- 1049 Bruxelles
entro il 14 Aprile 2000

Oppure per posta elettronica a: new-env-prg@cec.eu.int

Oppure attraverso il sito web della DG Ambiente:

<http://europa.eu.int/comm/dg11/newprg/index.htm> (alla fine del 1999 il sito sarà cambiato in: <http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/index.htm>).

Introduzione

Il Quinto programma di azione a favore dell'ambiente è stato preparato parallelamente alla Conferenza di Rio del 1992 e al lancio dell'Agenda 21. Esso ha rappresentato il primo impegno della Comunità per lo sviluppo sostenibile e può essere considerato in relazione a cinque obiettivi:

- (1) strategie per sette temi ambientali prioritari (cambiamento climatico, acidificazione, biodiversità, acqua, ambiente urbano, zone costiere e rifiuti) e per la gestione dei rischi e degli incidenti;
- (2) settori di riferimento, in cui integrare la dimensione ambientale (industria, energia, trasporti, agricoltura e turismo);
- (3) ampliamento della gamma di strumenti;
- (4) informazione, trasparenza di approccio e sviluppo del concetto di responsabilità condivisa;
- (5) dimensione internazionale con riferimento alle questioni globali e alla Conferenza di Rio.

Sono stati stabiliti alcuni obiettivi ambientali², ma in generale sono mancati obiettivi quantificabili e meccanismi di monitoraggio. La Commissione nel suo riesame del Programma del 1996, ha confermato queste priorità e proposto come nuova priorità l'attuazione delle misure esistenti.

Nel 1998 il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno adottato una decisione sul riesame del Quinto programma di azione, ribadendo l'impegno della Comunità per un approccio e una strategia generali e auspicando maggiori sforzi a livello di attuazione. La decisione impegnava inoltre la Commissione a presentare una valutazione globale dell'attuazione del programma, prestando un'attenzione particolare alla revisione e all'aggiornamento di tutti gli obiettivi e le priorità eventualmente indispensabili e presentando, se del caso, proposte di obiettivi e misure prioritari che saranno necessari dopo il 2000. La presente comunicazione è una prima risposta della Commissione a questa richiesta. Essa sarà seguita da una proposta per un Sesto programma di azione ambientale il prossimo anno. Oltre a valutare il successo del Quinto programma, la comunicazione mira a suscitare un dibattito su un approccio globale per la politica ambientale e per lo sviluppo sostenibile, in vista della preparazione del nuovo programma.

La recente inchiesta Eurobarometro sulle opinioni e sugli atteggiamenti dei cittadini europei, rivela una forte preoccupazione per il degrado dell'ambiente e per altri aspetti quali violenza, salute, povertà e disoccupazione. Il 70% ritiene necessario un intervento urgente. Ciò conferma l'analisi del presente rapporto secondo cui occorrono altri sforzi per conseguire un ambiente pulito e sicuro che garantisca una qualità di vita elevata e una gestione sostenibile delle risorse globali.

² Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione (riferimento) 'Sviluppi chiave nell'attuazione del Quinto programma d'azione a favore dell'ambiente'. Comprende gli obiettivi chiave definiti nel Quinto programma d'azione a favore dell'ambiente e nel suo riesame; dati ripresi dalla relazione dell'Agenzia europea dell'ambiente sullo stato dell'ambiente; esempi di normative o azioni ambientali dell'UE.

2. VALUTAZIONE GLOBALE DEL QUINTO PROGRAMMA

Il programma ha fissato una visione ambiziosa per lo sviluppo sostenibile in vista del suo inserimento nel trattato di Amsterdam e del processo di integrazione, evidenziato dal Consiglio europeo di Cardiff nel 1998. I progressi pratici verso lo sviluppo sostenibile si sono tuttavia rivelati piuttosto limitati; fra le cause, soprattutto un carente riconoscimento di impegno da parte degli Stati membri e dei soggetti interessati, nonché la scarsa dimestichezza di altri settori con il programma. Il Quinto programma ha comunque stimolato azioni a livello comunitario che hanno prodotto miglioramenti ambientali.

3. VALUTAZIONE DELLE SETTE PRIORITÀ AMBIENTALI E DELLA GESTIONE DEL RISCHIO

In generale, la mancanza di obiettivi, indicatori e meccanismi di monitoraggio rende difficile effettuare una valutazione completa del Quinto programma. Ci vorrà inoltre del tempo prima che le azioni avviate dal programma diano risultati. Comunque, sulla base dell'accurata valutazione dell'Agenzia europea dell'ambiente sulla situazione e sulle prospettive per l'ambiente, è possibile identificare le tendenze principali che si stanno delineando e le dinamiche alla loro base. Il recente rapporto dell'Agenzia, 'L'ambiente nell'Unione europea alla fine del secolo' mostra che la qualità dell'ambiente europeo è migliorata in alcuni campi, in particolare per quanto riguarda l'eliminazione delle sostanze che riducono l'ozono, l'acidificazione, l'inquinamento transfrontaliero dell'aria e la qualità dell'acqua. Permangono però gravi problemi e, in una prospettiva al di là del 2000, l'ambiente si trova davanti a grandi e, in alcuni casi, nuove sfide. Questa situazione invita a riflettere sulle nuove misure che potrebbero essere adottate a livello comunitario nei prossimi anni. La presente comunicazione identifica alcuni filoni di azione per fornire una base alla discussione, senza la pretesa di essere esaustiva e senza pregiudicare future proposte della Commissione.

3.1. Cambiamento climatico

Situazione attuale e tendenze

Esiste un ampio consenso sulla necessità di un'azione urgente sul cambiamento climatico che rappresenta probabilmente il problema ambientale più grave cui siamo confrontati, con vaste conseguenze ecologiche, sanitarie ed economiche (ad es. inondazioni di zone poco elevate a causa dell'innalzamento del livello del mare, cambiamenti nelle tendenze meteorologiche con implicazioni per l'agricoltura, eventi meteorologici estremi). Secondo le stime, le emissioni di CO₂ dovrebbero diminuire di almeno il 35% entro il 2010 per limitare a 1,5° gli aumenti di temperatura a lungo termine nel 2100. Il Protocollo di Kyoto impegna la Comunità a ridurre le sue emissioni di gas ad effetto serra dell'8% tra il 1990 e il 2008/2012. Senza altre misure però, difficilmente la Comunità raggiungerà quest'obiettivo. Tra il 1990 e il 1996 le emissioni sono diminuite nel Regno Unito e in Germania, ma ciò è riconducibile a cambiamenti strutturali *una tantum* e le tendenze di base verso una crescita delle emissioni di CO₂ permangono.

Misure adottate

Sebbene siano state approvate varie misure comunitarie per promuovere l'efficienza e la conservazione dell'energia e le fonti energetiche rinnovabili (ad esempio programmi ALTENER e SAVE), esse hanno però ricevuto finanziamenti di minore entità rispetto a quanto inizialmente proposto e hanno avuto quindi un impatto ridotto rispetto alle

dimensioni del problema. Non sono stati compiuti progressi con la proposta di direttiva per introdurre una tassa sulle emissioni di CO₂ né con la proposta modificata di una tassa sui prodotti energetici.

Il recente accordo volontario raggiunto con l'industria automobilistica europea dovrebbe contribuire a ridurre le emissioni di CO₂ delle autovetture private nel prossimo decennio.

Le tendenze in settori come l'industria indicano una crescente diffusione delle tecnologie ad efficienza energetica e si prevede quindi un calo del 15% delle emissioni industriali di CO₂ nel 2010. Le proiezioni per il trasporto indicano invece una continua e forte crescita delle emissioni che renderà probabilmente difficile raggiungere gli obiettivi di Kyoto.

Possibili orientamenti per il futuro

Gli Stati membri devono ancora presentare piani convincenti per raggiungere singolarmente i loro obiettivi convenuti nel quadro della strategia comunitaria per rispettare l'impegno di Kyoto. Si dovranno prendere in considerazione lo sviluppo e l'attuazione di nuove misure di riduzione delle emissioni nonché l'integrazione degli obiettivi climatici in altre politiche.

Lo sviluppo di un sistema di scambi di emissioni nell'UE può essere una buona soluzione per promuovere misure di riduzione delle emissioni improntate al rapporto costi/efficacia.

3.2. Acidificazione e qualità dell'aria

Situazione attuale e tendenze

Nel periodo del Quinto programma vi è stata una riduzione dell'acidificazione e dei livelli di alcuni inquinanti nell'aria, in particolare SO₂ e piombo. I livelli di NO₂ e di particelle rimangono elevati e quelli dell'ozono a livello del suolo continuano ad essere regolarmente superati durante il periodo estivo nelle grandi città e nelle loro vicinanze.

I miglioramenti avvenuti sono in gran parte il risultato di un costante declino delle emissioni nell'ultimo decennio. Nel 1995 le emissioni di SO₂, NO_x e COV diversi dal metano si sono ridotte di circa, rispettivamente, il 39%, il 9% e il 12% rispetto ai livelli del 1990. Nel periodo da ora al 2010 sono previsti altri notevoli miglioramenti della qualità dell'aria e riduzioni delle piogge acide.

L'importanza delle emissioni di NO_x e COV dovute ai trasporti, che nel passato erano prevalenti, ha cominciato a declinare dal 1990. Nel 1999 le emissioni di COV diverse dal metano e di NO_x dovrebbero risultare inferiori di oltre il 20% rispetto ai livelli del 1990 e nel 2010 fino al 70-80%, malgrado la continua crescita del traffico.

Misure adottate

La direttiva quadro sulla qualità dell'aria, approvata nel 1996, fornisce una base per trattare gli altri problemi di qualità dell'aria. Una prima direttiva derivata che definisce i valori limite per SO₂, NO₂, particelle e piombo è stata adottata nell'aprile 1999. Sono in discussione al Consiglio e al Parlamento proposte concernenti CO, benzene e ozono.

Le misure finora adottate per ridurre le emissioni comprendono direttive concernenti le emissioni dei veicoli e la qualità del carburante nell'ambito dell'esercizio Auto-Oil I,

le direttive concernenti le emissioni di solventi dall'industria, le emissioni di zolfo dall'olio combustibile pesante e la direttiva sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (direttiva IPPC) per le emissioni industriali. L'attuazione di queste misure consentirà ulteriori miglioramenti della qualità dell'aria nel prossimo decennio. Le particelle continueranno però ad essere un problema in gran parte dell'Unione e in molte zone continueranno ad essere superati i valori relativi all'ozono delle linee guida dell'OMS.

Sono in discussione al Parlamento europeo e al Consiglio una proposta per stabilire massimali nazionali di emissione che ridurrebbe, rispetto al 1990, le piogge acide in tutta la Comunità di almeno il 50% e contemporaneamente l'esposizione all'ozono e una proposta di revisione della direttiva sui grandi impianti di combustione. L'attuazione di questa strategia congiunta concernente l'acidificazione e l'ozono sarà una priorità nel prossimo periodo. La strategia ridurrà anche le emissioni di ammoniaca e quindi l'eutrofizzazione del suolo.

Possibili orientamenti per il futuro

Nel prossimo periodo si dovranno innanzitutto attuare le misure già approvate e quelle attualmente in discussione. La complessità delle questioni sulla qualità dell'aria e le diverse fonti di inquinamento significano che occorre sviluppare una strategia più integrata per rivedere le norme sulla qualità dell'aria e garantire che esse siano rispettate secondo un rapporto ottimale costi-efficacia.

Le altre principali sfide sembrano concernere l'osservanza di limiti per le particelle in molte città e la coerenza tra gli obiettivi comunitari in materia di ozono, acidificazione ed eutrofizzazione del suolo ed emissioni degli inquinanti in causa, nonché lo sviluppo di misure improntate al rapporto costi-efficacia per consentire ulteriori miglioramenti, compresi strumenti flessibili. Questi campi politici dovranno essere riesaminati.

3.3. Protezione della natura e biodiversità

Situazione attuale e tendenze

La natura e la biodiversità della Comunità continuano ad essere minacciate dalla perdita di terreni a causa dello sviluppo urbano e della costruzione di strade e della crescente intensificazione dell'attività agricola. Le minacce derivano anche dalla marginalizzazione o dall'abbandono di attività agricole, dall'inquinamento e dall'introduzione di specie estranee.

Misure adottate

Durante il periodo del Quinto programma, è stata dedicata attenzione soprattutto alla attuazione delle direttive "Uccelli" e "Habitat", precedentemente approvate. Quest'ultima direttiva fornisce il quadro per la creazione della rete Natura 2000 e la sua attuazione garantirebbe la protezione dei migliori habitat naturali ancora presenti in Europa. Anche se sono stati compiuti progressi nella maggior parte degli Stati membri verso l'identificazione di siti, il processo è in ritardo rispetto alle scadenze originariamente previste. La protezione a lungo termine di questi siti richiede l'adozione di regimi di gestione e occorrono notevoli sforzi per istituirli e attuarli.

L'adozione della strategia comunitaria sulla biodiversità nel 1998 è stata importante in quanto ha riconosciuto la necessità di tener conto delle questioni della biodiversità in

altre aree di attività. La strategia prevede piani di azione per la biodiversità in numerosi settori-chiave.

La politica agricola è particolarmente importante per la natura e la biodiversità. Le misure agroambientali introdotte con la riforma della PAC nel 1992 e l'ampliamento delle misure legate al miglioramento dell'ambiente incluse nella riforma della politica agricola comune (PAC) hanno contribuito positivamente (e continueranno a farlo in futuro) a proteggere la natura, sia nell'ambito della rete Natura 2000 che in termini più generali, nelle campagne.

Possibili orientamenti per il futuro

La priorità in futuro sarà la completa attuazione delle direttive "Uccelli" e "Habitat" e la realizzazione di progressi significativi nell'integrazione della biodiversità in altre politiche. La preparazione di piani di azione ambiziosi nell'ambito della strategia sulla biodiversità deve costituire un elemento importante di questo approccio.

Sarà importante sfruttare pienamente a livello nazionale le possibilità create dal nuovo regime della PAC e dai Fondi strutturali. Per garantire la tutela dei paesaggi con elevato valore naturalistico, è opportuno continuare le attività agricole nelle zone a rischio di marginalizzazione e abbandono e optare per pratiche agricole più compatibili con la protezione e il miglioramento dell'ambiente.

3.4. Acqua

Situazione attuale e tendenze

Nel corso del Quinto programma vi sono stati miglioramenti della qualità dell'acqua grazie ai progressi nell'attuazione della direttiva sulle acque reflue urbane (1991). Vi è stato in particolare un calo significativo del numero di fiumi fortemente inquinati, grazie a riduzioni degli scarichi da fonti fisse come il fosforo, con una riduzione delle emissioni in media del 30-60% a partire dalla metà degli anni '80; gli scarichi di materia organica sono diminuiti negli ultimi 15 anni del 50-80%.

Le concentrazioni di nitrati nei fiumi dell'UE hanno invece registrato pochi cambiamenti dal 1980. Le concentrazioni massime ammissibili nell'UE di nitrati nelle acque sotterranee sono spesso superate e ciò contribuisce all'eutrofizzazione delle acque costiere. L'apporto di nitrati dall'agricoltura permane elevato a causa di un'insoddisfacente applicazione della direttiva nitrati. Le concentrazioni di alcuni pesticidi nelle acque sotterranee superano anche spesso le concentrazioni massime ammissibili dell'UE.

Rimane inoltre un problema circa l'uso e la ripartizione dell'acqua, attribuibile in generale ad una tariffazione inadeguata che spesso equivale a sovvenzioni a taluni utenti.

Misure adottate

I risultati principali nel Quinto programma in materia di gestione dell'acqua sono stati:

- a) la direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (cosiddetta direttiva IPPC) nel 1996 che fornisce un quadro più generale per controllare le emissioni inquinanti di ogni tipo provenienti dai grandi impianti industriali.

- b) la proposta, ora all'esame del Consiglio e del Parlamento, di una direttiva quadro sull'acqua. Questa direttiva mira a raggiungere una situazione soddisfacente per tutti i tipi di acque sotterranee e di superficie, entro una scadenza stabilita e secondo un approccio di pianificazione integrato per proteggere tutti i tipi di acqua, sia a livello quantitativo che qualitativo. La direttiva riprende elementi di varie singole misure basate su un approccio che integra i controlli delle emissioni e gli obiettivi di qualità e mira anche a ridurre gli inquinanti, elencando le sostanze prioritarie. La misura è completata da varie direttive esistenti per controllare fonti specifiche di sostanze inquinanti - la direttiva sulle acque reflue urbane, la direttiva IPPC oppure stabilire limiti per sostanze specifiche, ad esempio la direttiva "Nitrati". Si dovranno garantire livelli sostenibili di estrazione e uso dell'acqua sviluppando una serie di strumenti, come la tariffazione dell'acqua.

Possibili orientamenti per il futuro

L'approvazione della presente proposta costituirà la base per raggiungere notevoli miglioramenti in futuro relativamente a tutta una serie di problemi sulla qualità dell'acqua che continuano ad essere registrati nella Comunità.

La priorità, in questo momento, è l'attuazione. Ciò conferisce alle autorità nazionali, regionali e locali degli Stati membri la responsabilità di compiere i passi necessari per garantire la realizzazione delle politiche.

3.5. Ambiente urbano

Situazione attuale e tendenze

Circa il 70% della nostra popolazione vive in zone urbane, che rappresentano circa il 25% della superficie dell'UE. Ciò inevitabilmente significa che le popolazioni urbane sono confrontate ad una concentrazione di problemi ambientali e che le decisioni delle autorità urbane e degli abitanti sono fattori molto importanti per le pressioni ambientali. Ciò può essere illustrato dalle seguenti tendenze:

- il 32% della popolazione è esposto a livelli elevati di rumore derivante dal traffico;
- l'inquinamento dell'aria permane un'importante causa di problemi di salute e le soglie dell'OMS sono frequentemente superate;
- la popolazione delle zone urbane dovrebbe aumentare di più del 4% nel periodo 1995-2010 e l'espansione urbana continua;
- i rifiuti urbani sono aumentati di volume;
- la penuria d'acqua a carattere stagionale è frequente nelle città dell'Europa meridionali;
- il consumo di energia, di per sé e a causa dei trasporti, è aumentato costantemente negli ultimi 20 anni e sono previsti altri aumenti.

Misure adottate

Il Quinto programma di azione ha riconosciuto che oltre agli effetti indiretti della legislazione specificamente ambientale, la politica comunitaria in questo campo deve incoraggiare le autorità locali ad affrontare i problemi e assisterle nella loro azione verso la sostenibilità. Non sono stati però definiti obiettivi specifici o meccanismi di monitoraggio. La campagna europea "Città sostenibili" è stata varata nel 1994 per sostenere le autorità locali e da allora ha continuato ad operare in chiave costruttiva. Nel 1998 la Commissione ha pubblicato la comunicazione "Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea". L'adozione di questa comunicazione che comprende precisi impegni da parte della Commissione europea, rappresenta un importante progresso verso un approccio più integrato e strategico verso le tematiche urbane.

Possibili orientamenti per il futuro

La Commissione sta attuando la comunicazione e dovrebbe continuare a sostenere e favorire le iniziative di sensibilizzazione e le attività attinenti alla sostenibilità locale e all'Agenda 21.

3.6. Zone costiere

Molte zone costiere sono densamente popolate e subiscono un intenso sfruttamento a causa dello sviluppo urbano, dell'industria, dei trasporti e del turismo. Queste attività hanno anche un forte impatto sulla qualità dell'ambiente marino. Al tempo stesso, nelle zone costiere si trova una parte importante del patrimonio naturale e culturale dell'Europa.

Nel periodo del Quinto programma la Comunità ha avviato un programma dimostrativo di gestione integrata delle zone costiere per affrontare questa tematica. Bisogna ora chiedersi quale seguito dare a questo programma.

Continua ad essere urgente un intervento in questo campo poiché l'85% delle coste sono a rischio a causa di pressioni diverse e risentono in particolare della crescente urbanizzazione.

3.7. Rifiuti

Situazione attuale e tendenze

Il problema dei rifiuti nell'UE a causa dei modelli di consumo cresce più rapidamente dell'attuazione delle misure intese a controllarli e prevenirli.

Le misure di prevenzione dei rifiuti non hanno stabilizzato la produzione né la pericolosità dei rifiuti. Nel 1995 sono stati prodotti nell'Europa OCSE 1 305 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, ossia 420 kg/anno a persona. La media EU pro capite è di 370 kg l'anno.

Il riciclaggio di alcuni tipi di rifiuti ha avuto risultati positivi in vari Stati membri dell'UE. Nell'Unione europea e in Norvegia, il riciclaggio della carta e del cartone è aumentato dal 40% nel 1990 al 49% nel 1996. Il riciclaggio del vetro è aumentato dal 43% nel 1990 al 55% nel 1996.

Il riciclaggio del vetro e della carta non è però aumentato abbastanza rapidamente per ridurre la produzione globale di questi flussi di rifiuti e lo smaltimento totale di vetro è aumentato del 12%. Le quantità di rifiuti di plastica sono fortemente aumentate (circa il 4% l'anno) senza un corrispondente aumento delle operazioni di riciclaggio.

Il volume totale di rifiuti, inceneriti o messi in discarica, è aumentato. La messa in discarica permane il metodo di trattamento più frequente, nonostante i progressi nel recupero e nel riciclaggio. Nel 1995 è stato messo a discarica il 66% dei rifiuti urbani rispetto al 65% nel 1990.

Misure adottate

Nel periodo del Quinto programma, l'attuazione della direttiva sugli imballaggi ha contribuito a migliorare il riciclo dei rifiuti di imballaggi ma restano ancora da compiere progressi a livello di prevenzione. La direttiva sulle discariche, una volta attuata, contribuirà a ridurre l'impatto ambientale di questa forma di smaltimento e incoraggerà la prevenzione dei rifiuti e le opzioni di riciclaggio.

La Commissione ha anche continuato i lavori sui flussi di rifiuti prioritari cercando di applicare i principi della prevenzione, del riciclaggio e della responsabilità del produttore, che sono riconosciuti come approcci prioritari nella strategia comunitaria di gestione dei rifiuti. I progressi sono stati però più lenti del previsto, in particolare a causa dell'opposizione dei produttori a regimi di responsabilità. Nel 2000 dovrebbe essere adottata la proposta sui veicoli fuori uso.

Possibili orientamenti per il futuro

La priorità in futuro sarà assegnata alla promozione di un'attiva politica di prodotto per rendere i prodotti riciclabili a partire già dalla fase di progettazione e per aumentare la prevenzione della produzione di rifiuti. Per i grandi flussi di rifiuti continueranno ad essere necessarie misure specifiche (ad esempio beni durevoli, rifiuti biodegradabili, rifiuti di imballaggio, rifiuti pericolosi come le pile). L'attuazione di strategie di gestione dei rifiuti e il relativo controllo resteranno una priorità. La riduzione dei rischi derivanti da rifiuti e in particolare della tossicità del materiale destinato allo smaltimento rimangono anche priorità.

3.8. Gestione del rischio: incidenti industriali

Situazione attuale e tendenze

Nel periodo 1984-1999 sono stati notificati oltre 300 incidenti. Nel 1997, si sono verificati nell'UE 37 grandi incidenti industriali, il totale annuo più elevato da quando si è cominciato a tenere una documentazione al riguardo. Sul fronte positivo, malgrado incidenti quali "Sea Empress" le fuoriuscite di petrolio dalle petroliere sono in calo.

Misure adottate

Nel periodo del Quinto programma di azione, è stata completata la direttiva "Seveso II". Essa impone agli operatori industriali di dimostrare di aver preso tutte le precauzioni per evitare grandi incidenti. Come parte della direttiva, sono state introdotte le basi di dati MARS e SPIRS per assistere il processo decisionale in materia di gestione del rischio.

Possibili orientamenti per il futuro

Per il futuro, la sfida rimane quella di dare piena attenzione alla direttiva “Seveso II”. Questa legislazione si applica però soltanto agli stabilimenti ad alto rischio. La società e l’ambiente in generale sono sensibili alla minaccia di incidenti e, a più lungo termine, sarebbe auspicabile un approccio integrato per garantire la protezione delle persone, dell’ambiente e dei beni, compreso il patrimonio culturale.

3.9. Gestione del rischio: sicurezza nucleare e radioprotezione

Situazione attuale e tendenze

L’energia nucleare rappresenta il 34% circa della produzione di elettricità nell’UE. In genere, il rischio di incidenti nucleari è diminuito ma permangono preoccupazioni circa la sicurezza di alcuni reattori nell’Europa centrale ed orientale e nell’ex Unione sovietica.

La salute umana è al centro dell’approccio integrato su cui è basata la radioprotezione. Le norme dell’UE sono aggiornate regolarmente in base ai progressi scientifici.

Azioni intraprese

Nel periodo del Quinto programma, sono state approvate normative concernenti la protezione sanitaria delle persone contro i pericoli delle radiazioni ionizzanti e i trasferimenti di sostanze radioattive. Gli atti più importanti sono le revisioni di due direttive concernenti rispettivamente la protezione sanitaria dei lavoratori dai pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti e la protezione sanitaria delle persone contro i pericoli delle radiazioni ionizzanti connesse a esposizioni mediche. Sono stati inoltre adottati vari regolamenti in materia di contaminazione radioattiva che disciplinano le importazioni nell’UE di prodotti agricoli provenienti da paesi terzi dopo l’incidente della centrale nucleare di Chernobyl, un regolamento e una direttiva che concernono il controllo delle spedizioni di residui radioattivi. Sono state preparate varie guide tecniche, comunicazioni e raccomandazioni sull’attuazione della legislazione.

Possibili orientamenti per il futuro

La Comunità non ha competenze per la sicurezza degli impianti nucleari ma sostiene la cooperazione tra gli Stati membri. L’invecchiamento degli impianti nucleari, gli effetti economici della liberalizzazione dell’industria elettrica e il costante aumento di progetti di disattivazione impongono di intensificare questa cooperazione. La questione ancora aperta dello stoccaggio a lungo termine e dello smaltimento dei residui altamente radioattivi va seguita con attenzione speciale.

Nell’Europa centrale e orientale e nei Nuovi Stati Indipendenti, bisogna prioritariamente incoraggiare il miglioramento dei regimi di sicurezza. La cooperazione con l’ex Unione Sovietica, in particolare con la Russia nordoccidentale, è essenziale per risolvere i grandi problemi ambientali derivanti dalle precedenti, mediocri, procedure di gestione del combustibile nucleare esaurito e dei residui radioattivi.

3.10. Gestione del rischio: protezione civile e emergenze ambientali

Le catastrofi naturali come i terremoti o le frane hanno potenzialmente effetti su grande scala, in termini di vittime e di impatto economico. L’Agenzia europea dell’ambiente cita

studi che indicano perdite economiche dovute a inondazioni e frane nel periodo 1990-96 superiori del 400% rispetto al decennio precedente.

L'attività umana, come per esempio un uso scorretto dei terreni che causa inondazioni e frane, aumenta il rischio e rende le persone più vulnerabili ai disastri naturali. Il ruolo della Comunità nella predisposizione operativa per questi eventi è molto sussidiario rispetto a quello degli Stati membri. La Comunità sostiene comunque la cooperazione tra gli organismi nazionali che trattano la protezione civile e l'inquinamento marino.

In futuro bisogna assegnare la priorità all'attuazione della base giuridica per la protezione civile adottata recentemente per consentire una pianificazione e una gestione a lungo termine.

4. NUOVE PREOCCUPAZIONI

Da quando è stato adottato il Quinto programma di azione a favore dell'ambiente, alcune questioni sono diventate più urgenti e sono comparsi nuovi problemi, prima scarsamente considerati, ma che ora preoccupano i cittadini o che devono essere oggetto di una particolare attenzione alla luce della situazione dell'ambiente. La Comunità deve esaminare se e come rispondere a queste preoccupazioni, applicando ove necessario il principio di precauzione.

4.1. Prodotti chimici

Malgrado alcuni successi ottenuti con le misure di controllo per ridurre alcune emissioni e concentrazioni di inquinanti organici persistenti e metalli pesanti, per circa il 75% dei prodotti chimici di ampia diffusione non si conosce a sufficienza il potenziale impatto sulla natura e sulla salute umana. Al tempo stesso, l'industria chimica dovrebbe aumentare notevolmente la sua produzione nei prossimi dieci anni.

La Commissione intende presentare una strategia per accelerare il sistema di esame delle crescenti quantità di sostanze chimiche ed appurare se e come controllare i volumi e la tossicità dei prodotti chimici, particolarmente quelli con effetti nocivi riconosciuti.

4.2. Organismi geneticamente modificati (OGM)

La tecnologia OGM può apportare un significativo beneficio alla nostra società. Negli ultimi anni sono però aumentate le preoccupazioni circa l'impatto di questa nuova tecnologia sulla salute umana e l'ambiente.

Il controllo sul rilascio deliberato, sia sperimentale che per scopi commerciali, degli OGM è coperto dalle leggi che prevedono un sistema di omologazione comune all'intera UE. Si stanno preparando misure per rafforzare la legislazione, in risposta alle preoccupazioni manifestate dai cittadini. Ciò permetterà un monitoraggio più rigoroso dei potenziali impatti.

4.3. Suolo

La degradazione e la perdita di terreno, soprattutto per erosione, contaminazione, copertura (edifici, strade, ecc.) e cambiamenti della sua struttura è molto elevata. Le attività umane causano perdite da 10 a 50 volte superiori a quelle dovute all'erosione naturale.

È necessario identificare il rapporto fra politiche ed interventi della Comunità e problemi del suolo, per poter decidere un approccio coerente a livello comunitario. È inoltre necessario integrare nelle politiche gli obiettivi di gestione del suolo, in particolare gli obiettivi della Convenzione delle Nazioni Unite contro la desertificazione.

4.4. Uso e gestione efficienti delle risorse

Le risorse naturali devono essere usate e gestite più razionalmente, per conservare le risorse non rinnovabili e ridurre le quantità di rifiuti. Il concetto di 'fattore dieci' esprime l'obiettivo a lungo termine di una riduzione, in termini assoluti, di dieci volte dell'uso di risorse nei paesi industrializzati e una ripartizione più equa delle risorse nel mondo. La Comunità deve adottare questo obiettivo come punto centrale per orientare la sua politica in questo campo? Come potrebbe la Comunità promuovere una produzione e tendenze di consumo più ecologiche, riducendo l'uso di materiali, il consumo di energia e le emissioni, pur mantenendo un dato livello di prodotti e servizi?

In questo contesto, una politica di prodotti integrata dovrebbe trattare l'intero ciclo, della produzione e del consumo, ed essere basata su un mix di strumenti (etichettatura, progettazione ecologica, collegamenti con il sistema comunitario di ecogestione e di audit (EMAS), inserimento della dimensione ecologica negli appalti pubblici, norme di prodotto e tasse legate al prodotto) in modo da comprendere tutte le fasi della catena: produzione, uso, distribuzione, consumo e smaltimento dei prodotti. Una politica di prodotto integrata, dovrebbe costituire un quadro che includa tutti i soggetti interessati allo sviluppo di una strategia specifica, in una singola area di prodotto.

5. MIGLIORAMENTO E ATTUAZIONE DELLA LEGISLAZIONE AMBIENTALE

5.1. Miglioramento della legislazione

Nel corso del Quinto programma, la legislazione è stata rafforzata in numerosi campi chiave, ad esempio con la direttiva quadro sulla qualità dell'acqua, la direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (direttiva IPPC) e la direttiva Habitat.

Anche il metodo di elaborazione delle proposte legislative è migliorato. Innanzitutto, con una migliore analisi delle questioni ambientali e delle implicazioni economiche e di costi-benefici. La valutazione economica contribuisce ad identificare i costi sociali del danno ambientale e a garantire che tempo e risorse adeguati siano dedicati a risolvere i problemi ambientali. Al tempo stesso è migliorato il rapporto costi-efficacia delle politiche. Diverse iniziative recenti (strategia sull'acidificazione, programma Auto-Oil e l'attuale elaborazione di massimali nazionali di emissione per taluni inquinanti atmosferici), sono state oggetto di tale processo. Occorreranno altri sforzi in campi come i rifiuti e l'acqua e si dovranno consolidare gli aspetti relativi alla metodologia e ai dati nonché si dovranno tradurre in politiche i risultati della R&S. Si devono identificare correttamente i campi di incertezza e vanno prese misure per correggere le carenze dei dati. L'analisi delle proposte ambientali dovrebbe anche identificare i punti "vincenti" e quelli "perdenti" dell'iniziativa volta per volta in esame.

In secondo luogo, le proposte legislative comportano ora una migliore consultazione e partecipazione dei soggetti interessati. Iniziative come la direttiva quadro sull'acqua, la direttiva IPPC e il programma "Auto-Oil" mostrano che è possibile e positivo coinvolgere i soggetti e i settori interessati per trovare soluzioni ai problemi ambientali.

Il programma Auto-Oil ha, in particolare, identificato azioni di sicuro successo necessarie a livello nazionale e locale per migliorare la qualità dell'aria in cooperazione con le industrie interessate.

In terzo luogo, la Comunità è sempre più sensibile all'appello a una maggiore sussidiarietà e opta quindi per *direttive quadro* che fissano gli obiettivi, lasciando agli Stati Membri la necessaria flessibilità nell'attuazione delle misure. Nella fase di attuazione, bisogna però evitare che tale flessibilità sia utilizzata in modo da compromettere il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

5.2. Attuazione e controllo dell'attuazione

Nel corso del Quinto programma di azione è stata prestata una maggiore attenzione all'attuazione e al controllo dell'attuazione della legislazione ambientale. La comunicazione sullo stato di attuazione, pubblicata dalla Commissione nel 1996 mostra però che l'attuazione della legislazione comunitaria sull'ambiente è spesso insoddisfacente. Nel 1998, la Commissione ha registrato circa 600 sospette violazioni della legislazione ambientale comunitaria, sulla base di esposti del pubblico, interrogazioni e petizioni parlamentari e constatazioni dirette. Su 123 cause per le quali è stata adita la Corte di giustizia nel 1998, 49 riguardavano l'ambiente.

I motivi principali di questa situazione insoddisfacente vanno ricercati nella complessità legale e tecnica della legislazione stessa e nella difficoltà di trovare il giusto equilibrio tra gli interessi dei soggetti interessati. In alcuni casi, la legislazione ambientale tocca interessi generali, che non sempre includono interessi di natura proprietaria. Va inoltre segnalata una mancanza di personale qualificato e risorse per la complessa funzione ispettiva e di controllo dell'attuazione a livello nazionale e locale. Mancano infine negli Stati membri sanzioni dissuasive, efficaci e proporzionate se le misure non sono attuate correttamente.

Sono stati compiuti sforzi per assicurare che tutti i settori e le parti in causa siano coinvolti nel processo legislativo, compresa la rete IMPEL (*Implementation of Environmental Legislation*) degli ispettori di diritto ambientale. La Commissione ha proposto la definizione di criteri minimi validi per l'intera Comunità, per l'esecuzione delle ispezioni ambientali da parte delle autorità degli Stati membri.

Nell'esaminare la politica futura, bisogna ricordare che la prima tappa per migliorare l'ambiente è la piena attuazione di quanto è già stato adottato. Ciò richiederà un'intensificazione degli sforzi. Per attuare l'*acquis* comunitario, gli sforzi per i paesi candidati all'adesione all'Unione europea saranno ancora maggiori. La realizzazione degli obiettivi delle misure già adottate permane quindi un compito in qualsiasi futura strategia ambientale ed occorre un preciso impegno da parte di tutti gli Stati membri (presenti e futuri). Si tratta di un aspetto critico anche per la credibilità dell'intera politica ambientale comunitaria.

La Commissione, da parte sua, continuerà ad esercitare i suoi poteri per garantire un'attuazione corretta e tempestiva del diritto comunitario e per migliorare l'informazione fornita al pubblico sulle politiche comunitarie e la loro attuazione, ad esempio tramite un rapporto annuo sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario e un'indagine annua sull'attuazione e il relativo controllo del diritto ambientale comunitario. L'efficacia della politica ambientale deve essere periodicamente valutata adottando se necessario misure correttive. Ciò comporta un sistema efficiente di

monitoraggio per garantire una corretta attuazione della legislazione e al riguardo si deve prevedere una revisione e un rafforzamento della direttiva "Reporting" (91/692)

6. PROGRESSI NELL'ESTENSIONE DELLA GAMMA DI STRUMENTI

6.1. Strumenti di mercato

L'ampliamento del ventaglio di strumenti di politica ambientale, utili al raggiungimento degli obiettivi, era uno dei pilastri del Quinto programma. Gli strumenti basati sul mercato comprendono tasse, oneri, pagamenti di incentivazione ambientale, regimi di deposito rimborsabile, sistemi di scambio di autorizzazioni, regimi di etichettatura biologica e accordi ambientali ecc. Tali mezzi mirano ad incoraggiare i produttori e i consumatori, attraverso l'informazione e di prezzi, ad adottare prassi o a compiere scelte che tengano conto del costo ambientale della produzione e del consumo di prodotti. A livello pratico è importante stabilire quando tali strumenti hanno maggiori possibilità di essere più efficaci di altri tipi di misure o, in alternativa, quando possono integrare efficacemente altri strumenti.

Le tasse ambientali costituiranno sovente ad esempio, la maniera più efficiente di applicare il principio "chi inquina paga", attraverso l'internalizzazione diretta dei costi ambientali.

A livello degli Stati Membri, negli ultimi cinque anni sono state attuate molte nuove misure, sebbene alcuni siano manifestamente più attivi di altri su questo fronte. In ogni caso, il dato importante, che emerge sempre più chiaramente, è che queste misure danno i risultati auspicati (per esempio, il legame fra il calo delle emissioni di piombo e l'introduzione di un differenziale fiscale fra la benzina al piombo e quella senza piombo).

A livello della Comunità, molte direttive emanate dalla Commissione prevedono incentivi fiscali per incoraggiare un'attuazione tempestiva (come nel caso delle emissioni dei veicoli e della qualità dei carburanti). L'adozione di disposizioni su scala comunitaria, come la tassa sulle emissioni di CO₂, o quella sui prodotti energetici, si è però rivelata deludente. L'assetto istituzionale (necessità dell'accordo unanime del Consiglio ECOFIN) ha impedito progressi concreti.

L'introduzione del programma europeo di etichettatura ecologica, insieme al Sistema di ecogestione e audit (EMAS), sono altrettante nuove iniziative volte a influenzare il comportamento di produttori e consumatori mediante meccanismi di mercato. L'accettazione di EMAS da parte dell'industria manifatturiera dell'UE è stata incoraggiante e, sebbene difficilmente quantificabile in termini precisi, ha quasi sicuramente contribuito a ridurre le emissioni e i rischi per l'ambiente. Le normative EMAS sono attualmente oggetto di revisione ed estensione ad altri settori di attività, quali i servizi e il commercio al dettaglio.

6.2. Strumenti finanziari

Dal 1993 le azioni per promuovere la coesione economica e sociale nell'ambito dei Fondi strutturali sono state maggiormente correlate all'ambiente, compresa l'introduzione della valutazione ambientale strategica (VAS) dei programmi. Nel periodo 1993-99 sono stati assegnati altri finanziamenti a favore di investimenti ambientali. Il Fondo di coesione ha fornito una percentuale crescente di questo importo totale a favore di progetti ambientali (equivalente al 49,1%).

LIFE, l'unico programma completamente dedicato all'ambiente, ha prodotto molti esempi di tecnologie innovative, buona prassi e integrazione a livello locale.

Le banche per lo sviluppo hanno cominciato a includere criteri ambientali nelle concessioni di prestito. Nel settore delle banche e delle assicurazioni private, i progressi in materia di fornitura di prodotti finanziari «verdi», contabilità ecologica, o una maggiore valutazione del rischio ambientale, rimangono alquanto limitati.

Le sovvenzioni possono avere forti ripercussioni (sia positive che negative) sull'ambiente. Anche se le sovvenzioni non sono concesse con la deliberata intenzione di nuocere all'ambiente, tuttavia, spesso sono introdotte senza prendere in considerazione le conseguenze sul piano ambientale. Per esempio, si stima che, sopprimendo le sovvenzioni all'energia nell'Europa occidentale e in Giappone, le emissioni di CO₂ nell'OCSE si ridurrebbero nel 2005 del 13% rispetto allo scenario di base.

D'altro canto, sono stati compiuti progressi, soprattutto nella riforma della Politica agricola comune nell'ambito di Agenda 2000. Le sovvenzioni ai prodotti sono state abbandonate a favore del sostegno ai proventi di attività legate, almeno in parte, all'adozione di pratiche agricole rispettose dell'ambiente. Inoltre, programmi agroambientali prevedono pagamenti agli agricoltori che forniscono servizi ambientali.

In generale l'esperienza degli ultimi anni mostra le possibilità di orientare i finanziamenti, direttamente e indirettamente, verso benefici ambientali. Occorrono però altri progressi, in particolare a livello di sovvenzione all'energia e ai trasporti, per garantire la piena integrazione della dimensione ambientale nei criteri di finanziamento dell'UE (ad esempio per i Fondi strutturali).

6.3. Ricerca e sviluppo

La politica di Ricerca e sviluppo tecnologico, attraverso i successivi programmi quadro dell'UE, offre la possibilità di trattare allo stesso tempo le dimensioni scientifico-tecnologica e socioeconomica dell'ambiente.

Il Quinto programma quadro copre argomenti quali: Gestione e qualità dell'acqua, Cambiamenti climatici, Clima e biodiversità, Ecosistemi marini, Città del futuro, Ricerca generica sui rischi naturali e Osservazione della Terra. Esso fornisce più di 2 miliardi di euro a favore della ricerca ambientale nell'ambito del programma "Energia, ambiente e sviluppo sostenibile" (1999-2002).

I risultati della ricerca forniscono informazioni operative per i decisori e per sviluppare la politica ambientale. I programmi di ricerca della Comunità hanno il beneficio supplementare di promuovere la partecipazione dei ricercatori a questioni ambientali. Attraverso le numerose reti istituite nell'ambito di progetti transnazionali di ricerca, la Comunità contribuisce alla formazione di un consensus tra gli scienziati per alimentare il processo decisionale a livello nazionale, europeo e internazionale.

6.4. Strumenti territoriali

Sebbene la pianificazione dell'uso del territorio spetti principalmente agli Stati Membri, un certo numero d'iniziative fondamentali a livello comunitario lascia spazio allo sviluppo di un approccio più integrato. E' il caso della Prospettiva di sviluppo del territorio europeo, intesa a promuovere la cooperazione tra gli Stati membri nell'ottica di uno sviluppo sostenibile attraverso un uso più equilibrato del territorio UE. Questa nuova

generazione di strumenti territoriali può aiutare la cooperazione tra gli Stati membri e tra le regioni e le autorità locali fornendo un quadro di riferimento su questioni come lo sviluppo urbano e rurale, la gestione delle zone sensibili o la politica sui trasporti.

7. QUESTIONI INTERNAZIONALI

Circa un terzo delle politiche ambientali della Comunità concerne l'attuazione di impegni internazionali giuridicamente vincolanti. L'UE riveste un ruolo di primo piano al tavolo dei negoziati e nell'accelerare l'attuazione di accordi su questioni globali (strato dell'ozono, cambiamento climatico, biodiversità), su questioni regionali (acidificazione, rifiuti e acqua) e su tutte le questioni relative ai prodotti pericolosi come le sostanze chimiche o radioattive. L'azione di ricerca nell'ambito del Quarto e del Quinto programma quadro fornisce un valido sostegno a tali attività internazionali. L'UE ha anche avuto un ruolo positivo nello sviluppo di molti processi internazionali che forniscono ai governi orientamenti per l'elaborazione delle rispettive politiche ambientali. Citiamo l'attivo seguito dato alla dichiarazione di Rio e all'Agenda 21 e le attività di supporto attraverso il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente.

Tuttavia, l'UE potrebbe essere maggiormente visibile e sfruttare più sistematicamente tutto il suo peso economico e politico nonché rafforzare la coerenza fra le varie politiche. Il commercio è un campo che continua a suscitare preoccupazioni e bisogna realizzare progressi nel conciliare l'obiettivo dell'incremento degli scambi con le finalità ambientali. Questo approccio generale è già stato adottato dalla Comunità in vista della nuova fase negoziale dell'OMC. I cambiamenti climatici sono un problema mondiale che può essere risolto soltanto attraverso sforzi concertati a livello internazionale. L'UE dovrebbe mantenere il suo ruolo leader nei negoziati internazionali dei prossimi anni.

8. PROGRESSI GLOBALI VERSO LO SVILUPPO SOSTENIBILE

Il Quinto programma di azione a favore dell'ambiente ha cercato di avviare il percorso comunitario verso lo sviluppo sostenibile. Come confermato dalla presente valutazione, molti trend ambientali non sono però sostenibili e la qualità della vita dei cittadini continua a risentirne, malgrado i progressi compiuti nella legislazione ambientale e (anche se in minore misura) nell'ampliamento della gamma di strumenti. La crescita economica e il miglioramento delle comunicazioni e dei trasporti contribuiscono a migliorare la qualità della vita, ma lo sviluppo e la natura delle attività umane, riflessi nel crescente consumo di prodotti e servizi, implicano un maggiore uso di risorse naturali e ulteriori sollecitazioni a carico dell'ambiente. Finora la politica ambientale ha registrato qualche successo nel contrastare gli effetti di queste pressioni, per esempio incoraggiando l'uso di combustibili più puliti, o nel ridurre o prevenire scarichi industriali nei fiumi, nell'aria e nei mari. Tuttavia, secondo le previsioni attuali, essa non riuscirà a tenere il passo della crescente domanda aggregata di trasporti stradali, di elettricità, di costruzione di case o strade ecc. La crescita, in questi campi, è semplicemente più veloce dei miglioramenti conseguiti con una tecnologia più efficiente e con controlli ambientali più rigorosi. Un'analisi delle cause dei problemi ambientali conferma i settori che destano particolare preoccupazione già evidenziati nel Quinto programma: trasporti stradali, produzione e uso di energia, turismo, produzione e uso di beni di consumo, agricoltura intensiva.

Vari aspetti evidenziano in particolar modo la necessità di trattare l'ambiente assieme alle dimensioni economica e sociale.

Cambiamento climatico

Lo scenario di "ordinaria amministrazione (*business-as-usual*)" prevede che l'Unione europea non riuscirà a rispettare l'impegno di Kyoto di ridurre le emissioni di gas serra dell'8% nel 2008-2012 e anzi aumenterà le sue emissioni nei prossimi anni. Il problema è aggravato dal fatto che gli obiettivi di Kyoto sono solo un primo passo verso il raggiungimento del traguardo finale, vale a dire la stabilizzazione delle concentrazioni di questi gas.

In questa situazione, le attuali tendenze ad esempio del settore dei trasporti chiaramente non sono in linea con gli impegni comunitari in materia di cambiamenti climatici. Per i trasporti, che rappresentano circa un quarto delle emissioni totali di CO₂, la Commissione ha previsto un aumento delle emissioni di CO₂ di quasi il 40% nel periodo 1990-2010, nelle condizioni attuali.³ Il fatto di avere automobili che consumano meno carburante, a seguito della strategia comunitaria per ridurre le emissioni di CO₂ delle automobili, non sarà sufficiente a compensare gli effetti dell'aumento del traffico.

Tranne nell'industria, dove le emissioni di CO₂ dovrebbero diminuire del 15% nel periodo 1990-2010, nessun settore contribuirà, secondo le previsioni, a raggiungere l'obiettivo assunto dall'UE a Kyoto, nell'ambito di uno scenario di ordinaria amministrazione in quanto le emissioni permangono stabili.

Oltre a porre l'accento su singole promettenti misure di riduzione delle emissioni, una strategia per prevenire i cambiamenti climatici deve imporre la considerazione di questo aspetto nelle decisioni prese per numerosi altri settori come, oltre all'energia e trasporti, l'industria, l'agricoltura e i nuclei domestici. Bisogna conseguire una maggiore efficienza energetica, ricorrere maggiormente a fonti energetiche rinnovabili e in ultima analisi diminuire la domanda di energia elettrica. Ciò può avvenire soltanto in un quadro che va al di là della politica ambientale e che cambi le tendenze di sviluppo della società tenendo conto degli impatti ambientali, economici e sociali. Al tempo stesso i costi potenziali dei cambiamenti climatici per la nostra economia sono enormi e le azioni per migliorare l'efficienza energetica della nostra società apporteranno immediati utili economici in termini di minori sprechi e progressi tecnologici.

³ Comunicazione sui trasporti e sulle emissioni di CO₂ – Verso un approccio comunitario, COM(1998) 204 def.

Globalizzazione e aumento delle pressioni sulle risorse naturali limitate

La globalizzazione offre la possibilità di stabilire a livello mondiale standard ambientali più elevati ma, al tempo stesso può aumentare il consumo di risorse. L'aumento del commercio e del grado di benessere nei paesi in via di sviluppo dovrebbe portare un miglioramento delle norme ambientali in questi paesi dove la classe media urbanizzata emergente si sta sensibilizzando alle questioni dello sviluppo sostenibile e di un ambiente migliore. Il trasferimento più rapido dell'informazione tra i paesi e il trasferimento di tecnologie migliori e meno inquinanti dovrebbero ridurre le pressioni sull'ambiente.

L'incremento delle attività commerciali può però esercitare ulteriori pressioni sull'ambiente, attraverso un'intensificazione dei trasporti e un aumento della domanda di materie prime e merci a costi più convenienti, divenute disponibili nei paesi in via di sviluppo con il venir meno delle barriere commerciali. Il consumo finale della società nel suo insieme dovrebbe aumentare del 50% entro il 2010, con il progressivo diffondersi di modalità occidentali di consumo elevato in buona parte della popolazione mondiale. L'aumento della popolazione, e le previsioni di un incremento del PIL pro capite (aumento del 40% fra il 1990 e il 2010, e del 140% entro il 2050), influiranno sulle emissioni totali di CO₂ che, secondo le previsioni, dovrebbero triplicare entro il 2050.

Ciò acuisce per i paesi sviluppati la necessità di ridurre l'uso di risorse a livelli più sostenibili per consentire ai paesi in via di sviluppo di usufruire di una quota equa delle risorse mondiali.

Salute dei cittadini e qualità della vita

Malgrado i progressi compiuti per migliorare la qualità dell'ambiente, la situazione dell'ambiente europeo continua ad incidere negativamente sulla salute e sulla qualità della vita dei cittadini. Nell'UE l'inquinamento atmosferico è associato ogni anno a crescenti casi di ricovero in ospedale e decessi. L'esposizione al rumore disturba il sonno, incide sullo sviluppo cognitivo dei bambini e può provocare malattie psicosomatiche. La Commissione ha stimato che i costi esterni dell'inquinamento dell'aria e del rumore dovuto al traffico rappresentano lo 0,6% del PIL⁴. Essi rappresentano inoltre un costo economico per la società sotto forma di cure sanitarie e minore produttività. La crisi dell'encefalopatia spongiforme bovina (BSE) mostra i potenziali costi sociali di pratiche agricole non sostenibili.

I costi economici esterni causati da una mancanza di controlli ambientali e da tendenze insostenibili di produzione e consumo dimostrano l'inefficienza di un percorso di sviluppo insostenibile e le sue ripercussioni sui cittadini europei; essi evidenziano la necessità di una strategia generale che integri le dimensioni ambientale, economica e sociale e promuova il principio "chi inquina paga".

I cambiamenti climatici, le legittime aspettative dei paesi in via di sviluppo per una equa quota delle risorse mondiali limitate e i costi per i cittadini e per la società del "non-ambiente", sono tutti motivi a favore di un percorso di sviluppo più sostenibile sotto il profilo ambientale per l'UE, pur soddisfacendo le aspirazioni economiche e sociali. Questi fattori illustrano la necessità di trattare i problemi ambientali attraverso

⁴ Libro verde 'Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti', COM(95) 691 def.

cambiamenti nei diversi settori economici e i benefici economici e sociali più ampi legati ad un tale approccio più ampio. Le tendenze evidenziate nella presente comunicazione mostrano però che non siamo sulla strada giusta per garantire lo sviluppo sostenibile. Ulteriori misure di politica ambientale nell'ambito di un Sesto programma di azione a favore dell'ambiente dovrebbero apportare un certo rimedio ai problemi esistenti. Considerate però le tendenze della società alla base delle pressioni ambientali, l'emanazione di altre normative ambientali da sola non sarà sufficiente.

9. PARTIRE DAI PRINCIPI DEL QUINTO PROGRAMMA

Questa valutazione globale del Quinto programma di azione a favore dell'ambiente conferma i progressi compiuti dalla Comunità nello sviluppo di una politica ambientale che comincia a dare i suoi frutti in alcuni campi. I progressi verso la sostenibilità sono stati chiaramente limitati e il Quinto programma non ha raggiunto i suoi obiettivi. Esiste una crescente consapevolezza dell'importanza di integrare gli obiettivi ambientali in altre politiche, spesso in risposta alla ricerca di modalità più flessibili e ed economicamente razionali per ottenere soluzioni, ma quest'approccio e la nuova gamma di strumenti ad esso legata sono ancora scarsamente sviluppati in molti settori. Le tendenze di fondo di molti settori economici e il loro continuo nesso con gli impatti ambientali destano preoccupazione.

Dato questo contesto, la Commissione ritiene che i grandi principi del Quinto programma ambientale rimangano validi e che si debba partire da essi per altri interventi. Il punto di partenza per far progredire la politica comunitaria di protezione e miglioramento dell'ambiente è la necessità di imparare dai successi e di rimediare alle carenze registrate nell'attuazione pratica del Quinto programma. Accanto all'attuazione e, ove necessario, al rafforzamento delle misure esistenti e allo sviluppo di nuove misure per trattare i problemi che si presenteranno nel quadro di un Sesto programma ambientale, la chiave per lo sviluppo sostenibile risiede in una maggiore integrazione della dimensione ambientale in altre politiche ed in un maggiore partecipazione dei cittadini e dei soggetti interessati al processo in un'ottica di impegno e responsabilità.

Essenzialmente bisogna sganciare gli impatti negativi sull'ambiente e il consumo delle risorse naturali dalla crescita economica. Questo sganciamento significa crescita economica mantenendo intatto l'ambiente grazie all'uso più efficiente delle risorse e a standard ambientali più elevati. Aumentando l'eco-efficienza dei nostri modelli di produzione e consumo, ridurremo l'impronta della nostra società sul pianeta tutelando così le aspirazioni dei paesi in via di sviluppo e delle generazioni presenti e future.

Il Quinto programma di azione ha riconosciuto il ruolo chiave dei settori economici in relazione al cambiamento ambientale. Dal giugno 1998 il Consiglio europeo ha conferito nuovo slancio al processo di integrazione dell'ambiente in altre politiche chiedendo ai diversi Consigli settoriali di riferire sull'integrazione ambientale e di predisporre strategie ambientali. Le relazioni e le strategie di sei Consigli settoriali saranno esaminate dal Consiglio europeo di Helsinki alla fine del 1999. Esse sono considerate cruciali per realizzare un approccio più strutturato ai contributi settoriali per risolvere i problemi ambientali. Il documento di lavoro della Commissione per il vertice di Helsinki contribuisce a questo riesame e propone altre azioni per il futuro. Al tempo stesso esse rappresentano delle tappe in un processo in atto che ha bisogno di

- un forte impegno politico per l'integrazione;

- un rafforzamento degli accordi istituzionali;
- una gestione razionale della qualità complessiva del processo.

Più specificamente, le probabilità di riuscita delle strategie di integrazione aumentano se esse comprendono

- obiettivi il più possibile quantificati e possibilità di misurazione;
- componenti europee, nazionali, regionali e locali;
- indicatori per monitorare i progressi e valutare l'efficacia delle politiche.

L'integrazione è un processo verso una migliore comprensione dei vari legami, interessi e compromessi in gioco per cercare di raggiungere un consenso tra le varie parti in causa. È dunque una sfida a modernizzare le amministrazioni, poiché significa rinnovamento e maggiore apertura nella cultura e nelle prassi di gestione, oltre a maggiore dialogo e trasparenza. Vari strumenti e competenze promuovono tale nuova cultura:

- La ricerca e lo sviluppo, tramite il Quinto programma quadro, e l'uso dei risultati dei programmi precedenti, possono contribuire a migliorare le conoscenze. La ricerca può fornire ai decisori informazioni sull'impatto ambientale delle attività socioeconomiche e sulle migliori alternative per adeguare le politiche.
- La valutazione ambientale strategica (VAS) è uno strumento per garantire che le informazioni importanti siano tempestivamente messe a disposizione dei decisori e che i soggetti interessati e il pubblico in generale siano informati e consultati nel corso del processo decisionale e migliora la qualità del processo decisionale a tutti i livelli.
- La valutazione economica aiuta a comprendere i costi ambientali occulti degli interventi, oltre a identificare le opzioni più vantaggiose in termini di costi-efficacia per conseguire i vari obiettivi.
- Gli indicatori, sia in forma di indicatori ambientali 'headline' che in forma di indicatori di integrazione per i singoli settori aiutano i decisori fornendo informazioni oggettive, che mostrano le tendenze nel corso del tempo. Essi servono a fornire la base di informazione per decisioni politiche più integrate in alcuni particolari settori e transettoriali garantendo che le principali tematiche ambientali siano trattate da una politica coordinata.
- Strumenti come l'EMAS, una volta estesi a tutti i settori economici e alle autorità pubbliche, costituiranno un incentivo per adeguare le strutture amministrative di gestione.

L'Agenda 2000 è stata una tappa positiva che mostra come le finalità ambientali, economiche e sociali possono essere tradotte in pratica nel quadro delle politiche concernenti l'agricoltura, l'ampliamento e le politiche regionali. Spetterà ora agli Stati Membri di cogliere le opportunità offerte dall'Agenda 2000.

La Comunità dovrà accelerare i suoi sforzi per integrare l'ambiente in tutte le decisioni politiche e a livello europeo, degli Stati membri, regionale e locale per raggiungere i propri obiettivi ambientali e rispondere alle aspettative dei cittadini.

9.1. Partecipazione dei cittadini e dei soggetti interessati

Un importante elemento del Quinto programma che ha messo l'accento sull'integrazione e l'azione in partnership con i settori economici è stato il concetto di responsabilità condivisa. L'integrazione non funzionerà senza la partecipazione effettiva dei soggetti interessati e dei cittadini che devono essere adeguatamente informati. I cittadini europei esprimono grandi preoccupazioni per il degrado dell'ambiente ma molte persone hanno una visione limitata di quanto possono fare per proteggere l'ambiente e poche hanno fiducia nell'informazione pubblica e nell'efficienza delle politiche pubbliche. L'insufficiente responsabilizzazione dei soggetti interessati è una delle cause del limitato successo del Quinto programma di azione.

La Comunità si è già dotata di strumenti per incentivare i soggetti ad assumere le loro responsabilità, tra cui il regime eco-audit (EMAS), il sistema di etichettatura ecologica, gli accordi ambientali rispondenti a una serie precisa di criteri, lo strumento LIFE e il sostegno alle attività che promuovono lo scambio di esperienze e di "buone pratiche" (ad esempio la Campagna "Città Sostenibili"). Si deve compiere uno sforzo per garantire che questi strumenti siano pienamente sfruttati. Un sistema di responsabilità per i danni ambientali completerebbe questo insieme di strumenti promuovendo un maggiore grado di responsabilità. Un regime di responsabilità contribuirebbe a garantire l'applicazione effettiva del principio "chi inquina paga" consentendo altresì una migliore attuazione dei principi di precauzione e di prevenzione dei problemi ambientali. L'incorporamento dei costi ambientali delle attività umane economiche nei prezzi di mercato, in linea con il principio "chi inquina paga", attraverso strumenti fiscali ed economici rappresenterebbe un passo decisivo in avanti.

L'esperienza insegna che quando i cittadini agiscono, le politiche cominciano a cambiare per il meglio. Per cambiare i comportamenti, i cittadini devono essere informati e messi in condizione di intervenire

L'informazione deve essere riconosciuta - più che in passato - come uno strumento che consente ai cittadini di compiere scelte responsabili sulla base delle loro considerazioni etiche e corrispondenti alle loro grandi preoccupazioni per l'ambiente. La fornitura di informazioni aggiornate sulla situazione dell'ambiente e sui comportamenti alternativi deve essere una componente centrale della futura politica.

Un migliore accesso all'informazione, la partecipazione dei cittadini al processo politico e l'accesso in giustizia per le questioni ambientali forniranno ai cittadini un maggiore motivo ad impegnarsi per l'ambiente e promuoveranno una valida politica ambientale. Il trattato di Amsterdam (articolo 255) sancisce il diritto di accesso dei cittadini ai documenti delle istituzioni europee. Questo deve ora essere tradotto in regole delle istituzioni entro il maggio 2001. La convenzione di Aarhus (UN/ECE - *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters*) del 1998, una volta ratificata avrà una funzione importante per "democratizzare" la gestione ambientale. Ciò a sua volta porterà ad un dibattito più aperto e in conoscenza di causa tra tutti i soggetti interessati circa le possibili soluzioni da apportare ai problemi ambientali. Gli indicatori che misurano le prestazioni delle politiche e i progressi sono infine uno strumento pratico per garantire la trasparenza e un esame critico da parte del pubblico.

L'educazione e la formazione ambientali dovrebbero esse maggiormente appoggiate attraverso programmi comunitari come Socrates e Leonardo da Vinci.

10. CONCLUSIONI: DALL'AMBIENTE ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE, LE PROSSIME TAPPE

La valutazione del Quinto programma ambientale mostra i progressi compiuti nella legislazione ambientale ma gli scarsi successi nell'integrazione dell'ambiente in altri campi politici. L'approccio generale del programma permane valido e costituisce il punto di partenza per la futura politica. Le sfide principali cui siamo confrontati sono legate ai modelli insostenibili di consumo e produzione che:

- pregiudicano la qualità dell'ambiente;
- provocano preoccupazione per la salute e la sicurezza;
- sprecano risorse;
- provocano nuove condizioni climatiche potenzialmente nocive.

Oggi giorno l'Unione è lungi dall'aver raggiunto il suo ampio obiettivo dello sviluppo sostenibile, quale si rispecchia nel trattato di Amsterdam. Il compito cui ora siamo confrontati è quello di concretizzare quest'impegno. Occorre essenzialmente un cambiamento nella maniera in cui sono definiti gli obiettivi economici, sociali e ambientali, in modo che essi divengano complementari e contribuiscano congiuntamente alla sostenibilità. Il progresso dipenderà non soltanto dall'azione a livello comunitario ma, in grande misura, dalla disponibilità degli Stati membri ad assumere le loro responsabilità.

Un approccio strategico allo sviluppo sostenibile potrebbe essere quello di una serie di principi orientativi e di obiettivi, sostenuti da piani di azione concernenti i diversi aspetti economici, sociali e ambientali. Un Sesto programma di azione ambientale costituirebbe uno dei pilastri della strategia, trattando priorità ambientali chiave parallelamente alle strategie dei principali settori economici e offrendo le misure politiche ambientali che sono essenziali per la sostenibilità. Il nuovo programma stabilirà obiettivi generali che dovranno essere tradotti in obiettivi quantificabili per indirizzare lo sviluppo delle misure ambientali e le strategie nei settori economici. Le priorità ambientali per il Sesto programma di azione vanno viste nel più ampio contesto di un UE ampliata e quest'ultima dovrà rispondere alla sfida di elaborare una strategia ambientale per il processo di ampliamento.

Un ampio dibattito che comprenda tutti gli interessi sarà un elemento critico nella preparazione del Sesto programma. Il presente documento intende fornire una piattaforma di discussione sull'approccio globale e sulle priorità da includere nel nuovo programma.