

Quinto programma comunitario d'azione a favore dell'ambiente: verso uno sviluppo sostenibile

1) OBIETTIVO

Presentazione della nuova strategia comunitaria in materia di ambiente e delle azioni da intraprendere per uno sviluppo sostenibile, per il periodo 1992-2000.

2) PROVVEDIMENTO COMUNITARIO

Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 1° febbraio 1993, riguardante un programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile.

Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998, relativa al riesame del programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile "Verso uno sviluppo sostenibile".

3) CONTENUTO

Contesto

1. Il trattato che istituisce la Comunità economica europea, modificato dall'Atto unico europeo, prevede espressamente l'elaborazione e l'attuazione di una politica della Comunità a favore dell'ambiente. Il trattato di Maastricht pone come obiettivo all'Unione europea la promozione di una crescita sostenibile e rispettosa dell'ambiente.
2. La dichiarazione dei Capi di Stato e di governo, riuniti in sede di Consiglio il 26 giugno 1990 chiede l'elaborazione di un nuovo programma d'azione a favore dell'ambiente, basato sui principi dello sviluppo sostenibile, cioè l'elaborazione di una politica e di una strategia intese a garantire la continuità nel tempo dello sviluppo economico e sociale, nel rispetto dell'ambiente, senza compromettere le risorse naturali indispensabili all'attività umana.
3. La politica ambientale comunitaria, da vent'anni a questa parte, è consistita essenzialmente nell'adozione di un quadro legislativo inteso a lottare contro l'inquinamento e proteggere l'ambiente.

Situazione dell'ambiente

4. Nonostante l'adozione di tale legislazione, la relazione sullo stato dell'ambiente, pubblicata nel 1992, evidenzia un deterioramento delle condizioni dell'ambiente in tale periodo, principalmente nei seguenti settori:
 - inquinamento atmosferico: riduzione delle emissioni di anidride solforosa, di particolati, di piombo e di clorofluorocarburi (CFC), ma rilevante aumento delle emissioni dei gas responsabili dell'effetto serra, quali il biossido di carbonio, il metano, l'ozono, il protossido di azoto (industrializzazione, trasporti);
 - inquinamento delle acque: diminuzione dell'inquinamento delle acque interne dovuto a fonti localizzate, ma aumento dell'inquinamento proveniente dalle fonti diffuse (soprattutto nel settore agricolo), minaccia della qualità delle acque, eutrofizzazione delle acque dolci, aumento dell'inquinamento dei mari;
 - degrado del terreno: insufficiente gestione dei rifiuti, aumento dei rischi dovuti a determinate attività industriali, aumento dello spargimento dei nitrati e dei fanghi di depurazione in agricoltura, aumento delle colture iperintensive, ricorso abusivo ai fertilizzanti, ai pesticidi e ai diserbanti chimici, acidificazione e desertificazione di alcune regioni;
 - conservazione della natura: pericoli per le specie e per il loro habitat naturale, riduzione della biodiversità, deteriorazione dell'ambiente litoraneo, delle aree di montagna e delle foreste (incendi);
 - ambiente urbano: perdita generale di godibilità dell'ambiente urbano a causa dell'inquinamento, del rumore, del deterioramento del patrimonio architettonico e dei luoghi pubblici;
 - gestione dei rifiuti: aumento dei flussi di rifiuti domestici e industriali, insufficiente riciclo e riutilizzo.

La relazione indica chiaramente che, in mancanza di nuovi orientamenti politici, le minacce all'ambiente continueranno ad aggravarsi.

Il Quinto programma di azione per l'ambiente

5. Obiettivo

Il Quinto programma di azione a favore dell'ambiente (definito qui di seguito "il programma") si propone di trasformare il modello di crescita della Comunità, per promuovere uno sviluppo sostenibile. Il programma

continua ad affrontare i problemi ambientali (quali i cambiamenti del clima, l'inquinamento delle acque, la gestione dei rifiuti) ma è anche inteso a creare nuove relazioni fra gli operatori che intervengono nel settore dell'ambiente.

6. Principi

Il programma adotta una nuova impostazione della politica ambientale comunitaria, fondata sui seguenti principi:

- adozione di un'impostazione globale e volontaristica, nei confronti dei vari operatori e delle attività che hanno un impatto sulle risorse naturali o danneggiano l'ambiente;
- volontà di cambiare le tendenze e le pratiche nocive per l'ambiente, della generazione attuale e di quelle future;
- favorire i cambiamenti di comportamento nella società, grazie all'impegno di tutti gli interessati (poteri pubblici, cittadini, consumatori, imprese, ecc.);
- determinazione del principio della condivisione delle responsabilità;
- uso di nuovi strumenti ambientali.

Il programma fissa per ogni settore gli obiettivi a lungo termine e quelli che devono essere conseguiti entro il 2000 e prevede una serie di disposizioni che devono essere adottate per conseguire tali scopi. Gli obiettivi, sprovvisti di valore giuridico, costituiscono indicazioni per l'ottenimento di uno sviluppo sostenibile.

7. Sfide e priorità

Conformemente al principio di sussidiarietà, il programma tratta i problemi ambientali che devono essere oggetto di un intervento comunitario in funzione dell'impatto sul funzionamento del mercato interno, sulle relazioni transfrontaliere, sulla condivisione delle risorse e sulla coesione.

La Comunità ha limitato il suo intervento ai seguenti settori prioritari:

- gestione sostenibile delle risorse naturali: terreno, acque, aree naturali e litoranee;
- lotta integrata contro l'inquinamento e azione preventiva nei confronti dei rifiuti;
- riduzione del consumo energetico proveniente da fonti non rinnovabili;
- migliore gestione della mobilità, grazie allo sviluppo di modi di trasporto efficaci e non inquinanti;
- elaborazione di un insieme coerente di misure intese a migliorare la qualità dell'ambiente urbano;
- miglioramento della salute e della sicurezza, specialmente in materia di gestione dei rischi industriali, di sicurezza nucleare e di protezione dalle radiazioni.

8. Principali settori di attività

Il programma sottolinea l'importanza dell'intervento comunitario in alcuni settori principali. Tale impostazione costituisce il più efficace metodo di affrontare i problemi cui si trova confrontata la Comunità. I settori di intervento prescelti sono:

- l'industria: la Comunità intende intensificare il dialogo con le imprese, promuovere la conclusione di accordi su base volontaria, sviluppare una gestione razionale delle risorse, favorire l'informazione dei consumatori, adottare norme comunitarie per i procedimenti di fabbricazione dei prodotti, evitando le distorsioni di concorrenza, salvaguardando l'integrità del mercato interno e mantenendo la competitività europea;
- il settore energetico: un intervento in tale settore è indispensabile nella prospettiva dello sviluppo sostenibile; è necessario migliorare l'efficacia energetica, ridurre il consumo di combustibili fossili e promuovere le energie rinnovabili;
- i trasporti: il completamento del mercato interno ha aumentato il ricorso ai trasporti. Devono essere prese rapidamente misure intese a migliorare la gestione delle infrastrutture e dei mezzi di trasporto, sviluppare i trasporti pubblici e migliorare la qualità dei carburanti;
- anche l'agricoltura è responsabile del deterioramento dell'ambiente, a causa dell'aumento delle colture intensive, del ricorso ai fertilizzanti e dell'accumulo di eccedenze. È indispensabile una riforma della politica agricola comune e dello sviluppo delle foreste, che tenga conto delle esigenze ambientali;
- il turismo in piena espansione provoca il deterioramento delle zone di montagna e dei litorali. Le misure proposte consistono nel miglioramento della gestione del turismo di massa e della qualità dei servizi turistici, nella promozione di forme alternative di turismo e in campagne di informazione e sensibilizzazione.

9. La cooperazione internazionale

La politica ambientale della Comunità si è concentrata per molto tempo sulla soluzione di problemi in seno alla Comunità. Gli Stati membri si sono peraltro rapidamente resi conto del carattere globale dei problemi dell'inquinamento e della necessità di un'azione concertata sul piano regionale e internazionale. L'articolo 130 R, paragrafo 1, del trattato che istituisce la Comunità europea cita fra i suoi obiettivi la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o planetario.

Quattro problemi ambientali devono essere oggetto di un'azione su scala internazionale: il cambiamento del clima, l'assottigliamento dello strato di ozono, la riduzione della biodiversità e la deforestazione.

La cooperazione può essere multilaterale, nel quadro delle varie istituzioni internazionali (programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo in Europa, Consiglio d'Europa), ma anche bilaterale, nel quadro dell'aiuto ai paesi in via di sviluppo e della lotta contro l'inquinamento transfrontaliero.

10. Strumenti

Oltre agli strumenti normativi, già ampiamente utilizzati in materia di ambiente, il programma prevede di ricorrere a una gamma più vasta e diversificata di mezzi d'azione:

- strumenti legislativi: determinazione di livelli minimi di protezione, applicazione di accordi internazionali e formulazione di disposizioni e norme nella prospettiva del mercato interno;
- strumenti economici: incitazione ai produttori e ai consumatori a tutelare l'ambiente e a utilizzare le risorse naturali in modo responsabile (misure economiche, fiscali, responsabilità civile) e obiettivo di "correzione dei prezzi", affinché i prodotti e i servizi rispettosi dell'ambiente non siano penalizzati in termini di costi;
- strumenti orizzontali di sostegno: miglioramento dell'informazione e delle statistiche ambientali (necessità di nomenclature, norme, criteri e metodi paragonabili), promozione della ricerca scientifica e dello sviluppo tecnologico, miglioramento dell'assetto del territorio, dell'informazione del pubblico (sviluppo di basi dati) e della formazione professionale;
- meccanismi di sostegno finanziario: programma LIFE, Fondi strutturali, Fondo di coesione, prestiti della BEI.

Il programma riveduto nella decisione del 1998:

11. A seguito della valutazione del programma iniziale del 1995, la Comunità ha deciso di intensificare il suo impegno in alcuni settori prioritari, per dare un nuovo slancio alla realizzazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile:

- integrazione dell'ambiente nelle altre politiche: miglioramento dei metodi e consolidamento della coerenza delle azioni;
- concentrazione su settori di intervento (agricoltura, industria, trasporti, energia, turismo) e determinazione di un programma d'azione, contenente obiettivi prioritari;
- ampliamento della gamma degli strumenti ambientali, a fini di efficacia: esame degli ostacoli all'introduzione degli strumenti economici e identificazione delle eventuali soluzioni, ricorso alla fiscalità ambientale, alla contabilità ambientale, agli accordi su base volontaria (nel rispetto del diritto della concorrenza), identificazione dei regimi di aiuto dannosi per lo sviluppo sostenibile, promozione della responsabilità ambientale a livello degli Stati membri, sviluppo della normalizzazione, miglioramento dei metodi e degli strumenti di formazione, valutazione dei piani e dei programmi;
- rafforzamento dell'attuazione e dell'applicazione della legislazione ambientale: adozione di strategie integrate, semplificazione legislativa ed amministrativa, ricorso alle direttive quadro, controllo dell'applicazione, sviluppo della cooperazione fra le autorità responsabili, trasparenza dei provvedimenti, lotta contro le infrazioni rilevate;
- sensibilizzazione del pubblico ai problemi ambientali: accesso più agevole alle informazioni, integrazione del concetto di sviluppo sostenibile nei programmi comunitari di istruzione e formazione, valutazione e divulgazione dei risultati della politica comunitaria;
- approfondimento della cooperazione internazionale: sviluppo delle iniziative comunitarie, intensificazione della cooperazione (cambiamenti del clima, inquinamento delle acque, gestione dei rischi industriali, biodiversità, ecc.);
- miglioramento delle informazioni in materia di ambiente: statistiche e indicatori paragonabili ed affidabili, valutazione dei costi e dei vantaggi di un provvedimento e dell'impatto sulle imprese, elaborazione di una contabilità ausiliaria o satellite rispetto ai conti nazionali, per l'elaborazione di un sistema generale di contabilità nazionale "verde";
- sviluppo delle tecniche di produzione e di un consumo sostenibili;

- incoraggiamento dei mezzi pratici di condivisione delle responsabilità e di partenariato: rafforzamento del dialogo fra tutti gli operatori;
- promozione di iniziative locali e regionali: assetto del territorio, scambio di esperienze, incoraggiamento alle iniziative locali.

4) TERMINE ULTIMO PER L'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA NEGLI STATI MEMBRI

Non richiesto

5) DATA D'ENTRATA IN VIGORE (se diversa da quella del punto precedente)

6) RIFERIMENTI

Risoluzione

Gazzetta ufficiale C 138, 17.05.1993

Decisione

Gazzetta ufficiale L 275, 10.10.1998

7) ALTRI LAVORI

8) DISPOSIZIONI D'APPLICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Relazione - COM(95) 624 def.

Relazione della Commissione sull'applicazione del programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile "Per uno sviluppo durevole e sostenibile".

La relazione contiene una valutazione del Quinto programma comunitario in materia di ambiente, dopo tre anni dall'entrata in applicazione e sottolinea la necessità di apportarvi alcune modifiche per migliorarne l'efficacia. La Commissione sottolinea per esempio l'assenza di progressi quanto all'integrazione delle esigenze ambientali nei settori dell'agricoltura e del turismo. Nel settore dei trasporti l'aumento del numero di autoveicoli ha annullato i miglioramenti dovuti alla qualità dei carburanti e allo sviluppo di tecnologie più pulite.

Comunicazione - COM(1999) 543 def.

Comunicazione della Commissione concernente la valutazione globale del programma di politica e azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e dello sviluppo, 'Verso la sostenibilità'.

La comunicazione contiene una valutazione globale dell'attuazione e del successo del Quinto programma di azione a favore dell'ambiente, conclusosi alla fine del 1999, ed avvia un dibattito con le altre istituzioni, i soggetti interessati e i cittadini sulle priorità per un Sesto programma da presentare nel 2000.

In ambito comunitario si sono registrati progressi per la tutela dell'ambiente: le politiche comunitarie hanno contribuito, ad esempio, ad una riduzione dell'inquinamento transfrontaliero dell'aria, ad una migliore qualità dell'acqua e alla soppressione graduale delle sostanze che riducono lo strato di ozono. Tali progressi sono tuttavia limitati in quanto gli Stati membri ed i settori interessati non hanno tenuto debitamente conto degli obiettivi ambientali, né li hanno integrati nelle rispettive politiche. L'Unione è quindi lungi dall'aver realizzato l'obiettivo dello sviluppo sostenibile previsto dal trattato di Amsterdam.

Nel quadro del Sesto programma, la Comunità intende intensificare gli interventi nei settori considerati nel programma precedente, prendendo contemporaneamente in esame le grandi priorità ambientali e le strategie da attuare nei principali settori economici, consentendo così di elaborare misure di politica ambientale indispensabili per uno sviluppo sostenibile. La Commissione cercherà inoltre di definire obiettivi quantificabili nonché indicatori e meccanismi di controllo. In ogni caso, nell'elaborare il nuovo programma si terrà conto del processo di allargamento.

fonte (18/02/03): <http://europa.eu.int/scadplus/leg/it/1vb/128062.htm>