I

(Comunicazioni)

CONSIGLIO

RISOLUZIONE

DEL CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE E DEI RAPPRESENTANTI DEI GOVERNI DEGLI STATI MEMBRI, RIUNITI IN SEDE DI CONSIGLIO

del 19 ottobre 1987

concernente il proseguimento e l'attuazione di una politica e di un programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale (1987-1992)

(87/C 328/01)

(Testo che sostituisce quello che figura nella GU n. C 289 del 29. 10. 1987, pag. 3)

IL CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE E I RAPPRESENTANTI DEI GOVERNI DEGLI STATI MEMBRI, RIUNITI IN SEDE DI CONSIGLIO,

constatano che le azioni originate dal programma allegato dovranno essere attuate in alcuni casi a livello comunitario e in altri casi dagli Stati membri.

Per quanto concerne le azioni che dovranno essere attuate dagli Stati membri, questi ultimi veglieranno alla loro buona esecuzione, restando inteso che il Consiglio eserciterà nei confronti di tali azioni i poteri di coordinamento previsti dai trattati,

per quanto concerne le azioni del programma che dovranno essere attuate dalle istituzioni delle Comunità europee,

IL CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

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

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea,

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

visto il progetto della Commissione,

visto il parere del Parlamento europeo (1),

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

considerando che il trattato che istituisce la Comunità economica europea, modificato dall'Atto unico europeo, prevede lo sviluppo e l'attuazione di una politica comunitaria in materia ambientale ed enuncia gli obiettivi e i principi che dovrebbero guidare una simile politica;

considerando che la dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 22 novembre 1973 (3), prevede l'attuazione di un programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale; che tale programma d'azione è stato prorogato e completato per il periodo 1977-1986 con le risoluzioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 17 maggio 1977 (4) e del 7 febbraio 1983 (5); considerando che questo programma d'azione è tuttora valido e che è opportuno aggiornarlo, continuarne l'esecuzione e completarlo, per gli anni 1987-1992, con le nuove azioni che si riveleranno necessarie;

considerando che occorre, nel rispetto del trattato, quale è stato modificato dall'Atto unico europeo, evitare che gli Stati membri adottino misure divergenti tali da provocare distorsioni economiche e di concorrenza del mercato comune;

considerando che l'anno europeo dell'ambiente, iniziato il 21 marzo 1987, offre un'eccellente opportunità di avviare cambiamenti di atteggiamento e di promuovere gli interventi necessari a dare effetto pratico a tali percezioni;

(1) Parere reso il 14 maggio 1987 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

(2) Parere reso il 14 maggio 1987 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

(3) GU n. C 112 del 20. 12. 1973, pag. 1.

(4) GU n. C 139 del 13. 6. 1977, pag. 1.

(5) GU n. C 46 del 17. 2. 1983, pag. 1.

RICORDA, che l'Atto unico europeo, che costituisce una nuova base giuridica della politica comunitaria in materia ambientale, prevede che l'azione della Comunità in materia ambientale ha l'obiettivo:

— di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente,

— di contribuire alla protezione della salute umana,

— di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;

RICORDA, inoltre che l'Atto unico europeo prevede quanto segue:

— l'azione della Comunità in materia ambientale si fonda sui principi dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga»;

— le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità;

— nel quadro delle loro competenze rispettive, la Comunità e gli Stati membri cooperano con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti;

RICORDA, che l'Atto unico europeo prevede inoltre che, nel predisporre l'azione in materia ambientale, la Comunità terrà conto:

— dei dati scientifici e tecnici disponibili;

— delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni della Comunità;

— dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall' azione o dall'assenza di azione;

— dello sviluppo socio-economico della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni,

RICORDA, che l'Atto unico europeo prevede che la Comunità agisca in materia ambientale, nella misura in cui i suddetti obiettivi possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri; che, fatte salve talune misure di carattere comunitario, gli Stati membri assicurano il finanziamento e l'esecuzione delle altre misure;

RICORDA, infine che la Commissione, nelle sue proposte in particolare in materia sanitaria e di protezione ambientale, fissa un elevato livello base di protezione, quale è previsto dalle pertinenti disposizioni dell'Atto unico europeo;

RICONOSCE, che la protezione dell'ambiente può contribuire a promuovere la crescita economica e a favorire la creazione di posti di lavoro;

ACCOGLIE, favorevolmente l'intenzione della Commissione di cooperare strettamente con gli ambienti industriali e sindacali e con gli organismi extragovernativi interessati all'elaborazione e all'attuazione della politica e dei programmi in materia ambientale;

SOTTOLINEA, la particolare attenzione che rivolge all'attuazione della legislazione comunitaria e

INVITA la Commissione a riconsiderare in misura sistematica l'applicazione e gli effetti pratici della politica comunitaria esistente e a tracciare un bilancio per il Parlamento europeo e il Consiglio affinché sia possibile valutare l'efficacia di tale politica e definire, tra l'altro, orientamenti utili per le future proposte;

DICHIARA che, tenendo conto di quanto precede e basandosi sulle realizzazioni del passato, è importante concentrare l'azione comunitaria sui seguenti settori prioritari, fatte salve le rispettive competenze della Comunità e degli Stati membri:

Prevenzione dell'inquinamento

a) riduzione alla fonte degli inquinamenti e degli effetti nocivi nei vari settori:

— lotta contro l'inquinamento atmosferico, anche mediante una efficace attuazione delle direttive esistenti in materia di qualità dell'atmosfera e di inquinamento atmosferico proveniente dagli impianti industriali e mediante l'adozione e l'attuazione di misure concernenti le emissioni dei grandi impianti di combustione e dei veicoli a motore;

— lotta contro l'inquinamento delle acque dolci e marine proveniente da fonti specifiche o generalizzate, anche mediante l'attuazione della direttiva 76/464/CEE del Consiglio, del 4 maggio 1976, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità [1], nonché mediante il miglioramento generale dell'ambiente idrico, segnatamente il Mare del Nord e il Mediterraneo;

— lotta contro l'inquinamento del suolo, in particolare quello provocato dai prodotti agrochimici e dai rifiuti tossici;

— attuazione armonizzata delle direttive esistenti riguardanti i rifiuti tossici pericolosi, in particolare il trasporto di tali rifiuti oltre frontiera.

[1] GU n. L 129 del 18. 5. 1976, pag. 23.

In questo contesto l'azione comunitaria terrà conto in particolare della necessità di:

— prevenire il trasferimento dell'inquinamento da un ambiente ad un altro;

— lottare contro l'inquinamento transfrontaliero.

b) controllo delle sostanze e dei preparati chimici:

— valutazione, in particolare attraverso il maggiore uso delle analisi multisettoriali, dei rischi derivanti per l'ambiente e la salute umana dalle sostanze e dai preparati chimici;

— individuazione e attuazione delle misure di controllo più efficaci ed economiche delle sostanze che possono presentare rischi per l'ambiente e la salute dei consumatori;

c) prevenzione degli incidenti industriali:

misure che consentano la prevenzione generale degli incidenti industriali, nonché un'efficace reazione e la limitazione delle conseguenze degli incidenti che potrebbero tuttavia verificarsi mediante

— una più efficace attuazione della direttiva 82/501/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1982, sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali (1);

— una revisione di detta direttiva, comprendente tra l'altro l'eventuale estensione del suo campo di applicazione;

— l'intensificazione degli scambi di informazioni tra Stati membri in questo settore;

d) lotta alla fonte contro l'inquinamento acustico;

e) misure concernenti la valutazione e l'impiego ottimale della biotecnologia in materia di ambiente;

f) proseguimento di un'azione efficace di protezione della salute della popolazione e dell'ambiente dai danni derivanti dalle radiazioni nucleari, sia in caso di normale funzionamento degli impianti che in caso di incidente;

Miglioramento della gestione delle risorse

g) misure intese a salvaguardare e a valorizzare il patrimonio naturale dell'Europa, in particolare:

— attuazione degli atti del Consiglio già in vigore, come il regolamento (CEE) n. 3626/82 del Consiglio, del 3 dicembre 1982, relativo all'applicazione nella Comunità della convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (2), e la direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (3);

— protezione, alle condizioni previste dal trattato, delle zone di importanza comunitaria, tra l'altro nel quadro della direttiva 79/409/CEE, o delle zone particolarmente sensibili sul piano ambientale e incoraggiamento a rigenerare zone deteriorate dal punto di vista ambientale;

— protezione delle foreste contro l'inquinamento atmosferico e gli incendi, compresa l'attuazione delle misure previste dal regolamento (CEE) n. 3528/86 del Consiglio, del 17 novembre 1986, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico (4) e del regolamento (CEE) n. 3529/86 del Consiglio, del 17 novembre 1986, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi (5);

h) misure riguardanti i rischi e le catastrofi naturali o provocati dall'uomo con ripercussioni sulla salute umana e nell'ambiente, nonché valutazione del rischio e adeguata reazione;

i) incoraggiamento delle pratiche agricole che arrecano giovamento all'ambiente;

j) protezione del suolo, in particolare attraverso la lotta contro l'erosione, la conservazione del manto vegetale e la prevenzione dei danni provocati da talune attività industriali e agricole, nonché la lotta contro tali danni, in funzione delle diverse caratteristiche geomorfologiche delle diverse regioni;

k) miglioramento delle risorse idriche e della gestione delle acque, in particolare mediante la riduzione dell'inquinamento idrico, la protezione dei bacini di captazione e l'incoraggiamento a riutilizzare le acque usate;

l) miglioramento della gestione dei rifiuti per quanto riguarda la riduzione della quantità, il trattamento, il riciclo e il riutilizzo dei medesimi;

m) protezione generale e integrata dell'ambiente nella regione mediterranea, in funzione in particolare di tutti gli aspetti specifici di questa regione al momento dell'esecuzione del programma d'azione;

Attività internazionali

n) sostegno ed eventualmente partecipazione attiva da parte della Comunità e degli Stati membri delle iniziative internazionali inerenti alla protezione dell'ambiente, nell'ambito delle rispettive competenze;

(1) GU n. L 230 del 5. 8. 1982, pag. 1.
(2) GU n. L 384 del 31. 12. 1982, pag. 1.
(3) GU n. L 103 del 25. 4. 1979, pag. 1.
(4) GU n. L 326 del 21. 11. 1986, pag. 2.
(5) GU n. L 326 del 21. 11. 1986, pag. 5.

o) cooperazione con i paesi in sviluppo su questioni ambientali e in materia di protezione delle risorse naturali, in particolare per quanto riguarda i problemi della desertificazione e dell'approvvigionamento idrico, le foreste tropicali, nonché la produzione e l'impiego di sostanze o prodotti pericolosi e la cooperazione tecnologica;

Sviluppo di strumenti adeguati

p) miglioramento dei fondamenti scientifici della politica ambientale, tra l'altro mediante adeguati programmi di ricerca;

q) attuazione efficace della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto di determinati progetti pubblici e privati sull'ambiente (1) e integrazione della dimensione ambientale nelle altre politiche comunitarie;

r) attuazione di norme adeguate atte a garantire un'efficace protezione della salute pubblica e dell'ambiente;

s) sviluppo di strumenti economici efficaci quali tasse, canoni, aiuti statali, autorizzazioni di scarico negoziabili ai fini dell'applicazione efficace del principio «chi inquina paga» in conformità della raccomandazione 75/436/Euratom/CECA/CEE del Consiglio, del 3 marzo 1975, concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente (2) (principio «chi inquina paga»);

t) promozione dello sviluppo e della diffusione di tecnologie pulite, soprattutto nel caso delle industrie particolarmente inquinanti;

u) miglioramento dell'accesso all'informazione in materia ambientale;

v) intensificazione degli sforzi per promuovere l'educazione e la formazione in materia ambientale agli opportuni livelli, nonché maggiore presa di coscienza dei cittadini;

PRENDE ATTO del programma d'azione allegato alla presente risoluzione e ne approva in generale gli orientamenti;

SI IMPEGNA a deliberare sulle proposte della Commissione possibilmente entro nove mesi dalla data del loro inoltro o, se del caso, dalla data d'inoltro dei pareri del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale;

DICHIARA che la messa a disposizione dei mezzi finanziari necessari per l'esecuzione della presente risoluzione e del programma d'azione allegato sarà decisa secondo le procedure consuete, nel rispetto dell'articolo 130 R dell'Atto unico europeo ed in particolare del paragrafo 4.

(1) GU n. L 175 del 5. 7. 1985, pag. 40.

(2) GU n. L 194 del 25. 7. 1985, pag. 1.

ALLEGATO

QUARTO PROGRAMMA D'AZIONE IN MATERIA AMBIENTALE

(1987-1992)

INDICE

Pagina

1. **Introduzione** 6

2. **Orientamenti politici generali**

2.1. Emendamenti al trattato di Roma 7
2.2. Attuazione delle direttive comunitarie 8
2.3. Integrazione con altre politiche della Comunità 9
2.4. Aspetti economici ed occupazionali delle politiche e delle azioni in materia ambientale 14
2.5. Strumenti economici 15
2.6. Informazione ed educazione 15

3. **Approcci alla prevenzione e al controllo dell'inquinamento**

3.1. Principi generali 17
3.2. Controlli di inquinamento multisettoriale 18
3.3. Controlli sulle sostanze 19
3.4. Controlli delle sorgenti 19
3.5. Standard di prodotti, limiti di emissione, obiettivi e standard di qualità ambientale 20
3.6. Conclusioni 21

4. **Azioni in settori specifici**

4.1. Inquinamento atmosferico 21
4.2. Acque dolci e acque marine 23
4.3. Prodotti chimici 25
4.4. Biotecnologia 26
4.5. Rumore 28
4.6. Sicurezza nucleare 28

5. **Gestione delle risorse ambientali**

5.1. Conservazione della natura e delle risorse ambientali 29
5.2. Protezione del suolo 31
5.3. Gestione di rifiuti 32
5.4. Aree urbane, costiere e zone montane 34

6. **Ricerca** 35

7. **Interventi a livello internazionale**

7.1. Interventi nell'ambito delle organizzazioni internazionali e con paesi terzi 36
7.2. Cooperazione con paesi in via di sviluppo in materia ambientale 37

8. **Anno europeo dell'ambiente** 39

9. **Conclusioni** 40

Allegato 1: Ridefinizione degli obiettivi e dei principi di una politica ambientale della Comunità . . . 40

Allegato 2: Provvedimenti ambientali del nuovo trattato 43

QUARTO PROGRAMMA D'AZIONE IN MATERIA AMBIENTALE

1. INTRODUZIONE

1.1. Con il primo programma d'azione in materia ambientale, adottato nel 1973 (1), si sono spiegati gli obiettivi e i principi della politica di intervento ambientale elencando un'ampia serie di azioni ritenute necessarie a livello comunitario. Gli obiettivi ed i principi espressi restano tutt'ora validi (2) ed alcuni interventi specifici devono ancora essere portati a termine ma, nel frattempo, l'approccio della Comunità in merito alla protezione ambientale si è considerevolmente sviluppato.

1.2. Il secondo programma d'azione in materia ambientale, adottato nel 1977, consisteva, in pratica, in un aggiornamento ed in una estensione del primo, ma, entro il 1983, quando venne adottato il terzo programma d'azione, il progresso nella tattica e nell'approccio alla protezione dell'ambiente si era ormai chiaramente delineato. L'approccio di prevenzione, che necessita cioè l'adozione di misure economiche e sociali che impediscano l'insorgere dei problemi ambientali, divenne il punto focale. Le risorse ambientali vennero considerate la base, ma anche il limite, per ulteriori sviluppi sociali ed economici. La prevenzione doveva essere raggiunta attraverso l'integrazione dei requisiti ambientali nella pianificazione e nella esecuzione di interventi in molti settori economici e sociali. Venne posto altresì l'accento sulla precedente valutazione di impatto come strumento cardine per garantire tale integrazione.

1.3. Ora che la Comunità adotta un quarto programma d'azione in materia ambientale per il periodo di sei anni 1987-1992, il contesto è nuovamente mutato. Non si nega più il ruolo centrale svolto dalla politica di protezione ambientale nell'ambito del corpus totale della tattica comunitaria, e neppure il fatto che debbano essere prese in considerazione le necessità della protezione ambientale come fattore fondamentale qualora si prendano decisioni in campo economico. I continui, e in molti casi crescenti, problemi di deterioramento dell'ambiente hanno convinto la Commissione circa il fatto che l'instaurazione di rigidi standard ambientali a scopo di protezione non può più essere facoltativa, ma è, bensì, essenziale. Inoltre la Commissione è altresì convinta che tenendo conto della domanda pubblica, sempre crecente, in merito al miglioramento degli standard di protezione ambientale e all'ottenimento di prodotti non nocivi per l'ambiente, sia all'interno della Comunità che a livello mondiale, l'industria della Comunità avrà successo solo se si adeguerà in misura sempre maggiore a tali standard ed alla produzione di tali beni. Anche dal punto di vista economico, quindi, gli standard elevati di protezione ambientale sono ormai imprescindibili.

1.4. Queste nuove percezioni, circa l'importanza e il ruolo della politica di protezione ambientale per la Comunità, sono recentemente state rafforzate da due conclusioni raggiunte dal Consiglio europeo che, in un certo senso, costituiscono un ordine del giorno e punti di riferimento per le proposte della Commissione circa il quarto programma d'azione in materia ambientale della Comunità.

1.5. La prima di queste due conclusioni consisteva, ovviamente, nella decisione del Consiglio europeo, su raccomandazione della conferenza intergovernativa, di proporre l'inclusione nel trattato emendato di Roma di un capitolo sull'ambiente. Con questa decisione si riconosceva di fatto la necessità di una politica ambientale comunitaria più sviluppata — fulcro di altre politiche comunitarie — e si stabilivano i principi guida per i suoi contenuti. È particolarmente significativo che, ed è l'unico caso tra le politiche comuni previste dal trattato emendato, si stabilirà che, in relazione alla politica ambientale (articolo 130R), i suoi requisiti dovranno costituire una componente di altre politiche comuni e, con riferimento particolare agli standard stabiliti in base all'articolo 100A del trattato emendato, le proposte della Commissione concernenti, tra l'altro, la protezione ambientale saranno basate su un elevato livello di protezione. L'articolo prevede inoltre che le disposizioni nazionali applicate in virtù della salvaguardia ambientale, non devono essere utilizzate quale mezzo di discriminazione arbitraria o di restrizione dissimulata del commercio tra paesi membri. Nell'allegato 2 al presente programma, si sottopone una copia delle modifiche proposte al trattato in merito all'ambiente.

(1) GU n. C 112 del 20. 12. 1973.
(2) GU n. C 139 del 13. 6. 1977 (vedi allegato 1).

1.6. La seconda conclusione rilevante per la politica ambientale consiste nel riconoscimento da parte del Consiglio europeo del marzo 1985 (1) circa il fatto che la politica di protezione ambientale può contribuire all'aumento della crescita economica e alla creazione di nuovi posti di lavoro. Nel passato i requisiti ambientali sono spesso stati considerati come qualcosa che imponeva semplicemente condizionamenti e costi all'industria, all'agricoltura, ai trasporti, ecc. Oggi, in un mondo nel quale sono necessari standard ambientali sempre più elevati, l'ottenimento di tali standard deve essere considerato, in misura sempre maggiore, come un elemento cardine per il futuro successo economico della Comunità.

Il Consiglio ha proseguito affermando la propria determinazione nel dare a questa politica la dimensione di componente essenziale delle politiche economiche, industriali, agricole e sociali realizzate dalla Comunità e dai suoi Stati membri.

1.7. Questo è l'ordine delle priorità e l'orientamento del quarto programma d'azione in materia ambientale. La sfida, e al tempo stesso l'opportunità, consiste nel rintracciare i mezzi per un ulteriore progresso nella politica ambientale in modo tale che si possano conseguire quei benefici economici e occupazionali prefigurati dal Consiglio europeo.

2. ORIENTAMENTI POLITICI GENERALI

2.1. Emendamenti al trattato di Roma

2.1.1. Il trattato CEE, secondo gli emendamenti previsti dall'Atto unico europeo prevede due modi di svolgimento del lavoro sulla politica ambientale a livello della Comunità. In primo luogo il trattato contiene un capitolo specifico (titolo VII) sulla politica ambientale (articoli da 130R a 130T) che fissa gli obiettivi e i principi di tale politica, con particolare riguardo alla necessità di azioni preventive, parallelamente ai requisiti di protezione e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Il trattato inoltre stabilisce espressamente che i requisiti della politica ambientale costituiscano una componente delle altre politiche comunitarie.

2.1.2. Il trattato, inoltre, riconosce che le azioni di protezione ambientale possono rappresentare un elemento importante per il conseguimento del mercato interno, obiettivo principale della Comunità per il prossimo quinquennio. È evidente come gli interventi ambientali intrapresi a livello di un solo Stato membro possano facilmente far sorgere nuove barriere per il commercio intercomunitario o distorcere la concorrenza. In questo contesto è degno di nota come l'articolo 100A, in merito all'adozione di misure per l'approssimazione dei provvedimenti stabiliti per legge, regolamenti o interventi amministrativi negli Stati membri che abbiano come oggetto l'instaurazione o il funzionamento del mercato comune, non solo stabilisca che tali misure dovranno essere adottate da una maggioranza votante qualificata, ma prevede altresì che le proposte della Commissione esposte nell'articolo 100, paragrafo 1, relative alla salute, alla sicurezza, alla protezione ambientale ed alla protezione dei consumatori, dovranno essere basate su un elevato livello di protezione.

2.1.3. La Commissione intende fare pieno uso delle misure previste nel nuovo trattato e, in particolare, dei poteri previsti nell'articolo 100A. Viene riconosciuta la necessità di combinare, tramite azioni che proteggano effettivamente l'ambiente, due tra i principali obiettivi del trattato, e cioè il conseguimento del mercato interno con lo sviluppo di un elevato livello di standard ambientali all'interno della Comunità. La Commissione è inoltre convinta che lo sviluppo di elevati standard ambientali sia coerente con, e talvolta necessario per, la protezione ed il miglioramento della futura posizione competitiva dell'industria della Comunità.

2.1.4. È anche importante notare come l'articolo 130B dell'Atto unico europeo ponga l'accento sulla promozione di una coesione economica e sociale all'interno della Comunità, riducendo così le disparità regionali. E ancora, il capitolo concernente la politica ambientale indica chiaramente come la Comunità, nel preparare la sua azione di intervento sull'ambiente, debba tener conto, tra l'altro, delle condizioni nelle diverse regioni della Comunità nonché dello sviluppo economico e sociale della Comunità nel suo com-

(1) «Secondo il Consiglio europeo, una politica ambientale comunitaria di protezione deve basarsi sulle seguenti considerazioni:
i) riconoscendo che questa politica può contribuire all'aumento della crescita economica e alla creazione del lavoro, afferma la sua determinazione nell'assegnare a tale politica la dimensione di una componente essenziale della politica economica, industriale, agricola e sociale realizzata dalla Comunità e dai suoi Stati membri.
ii) Riconosce per gli Stati membri la necessità di intraprendere azioni coerenti nella struttura della Comunità per la protezione dell'atmosfera, del mare e del suolo, poiché le azioni isolate non possono essere efficaci, o, addirittura, potrebbero risultare nocive.
Si richiede al Consiglio di accelerare le procedure e di compiere tutti gli sforzi possibili, insieme alla Commissione, per assicurarsi che gli anni a venire siano caratterizzati da un progresso significativo dell'azione comunitaria per la protezione dell'ambiente sia in Europa che nel resto del mondo.
In questo senso il Consiglio europeo ha deciso di designare il 1987 come "Anno europeo dell'ambiente"» (Bollettino delle Comunità europee, marzo 1985).

plesso e dello sviluppo bilanciato delle sue regioni. È ovvio, pertanto, che, nel periodo in cui entrerà in vigore il quarto programma d'azione in materia ambientale, si attribuirà una particolare importanza ad una stretta azione di collaborazione per la realizzazione delle politiche ambientali comunitarie e regionali. La Commissione intraprenderà i passi necessari per assicurarsi che ciò si verifichi.

2.1.5. Le azioni per assicurare il consolidamento della politica ambientale della Comunità con le altre politiche comunitarie richiamate dal trattato emendato, saranno accompagnate da un certo numero di altre azioni su vasta scala nel corso dei prossimi cinque anni. In questo modo la Commissione potrà valutare con attenzione e criticamente la politica perseguita nei diversi settori ambientali per controllare se l'esperienza della legislazione passata e la sua realizzazione può suggerire l'adozione di nuove strategie, o perché non sono state realizzate parti dei programmi di intervento ambientale precedenti e che lezione se ne può trarre per il futuro.

2.1.6. La Commissione riaffermerà gli obblighi degli Stati membri, secondo le direttive esistenti, di relazionare in merito all'applicazione di tali direttive. A questo scopo, sottoporrà una proposta per una direttiva che renda comune e razionalizzi l'obbligo generico di presentare delle relazioni, legandole più efficacemente alla presentazione di relazioni, sulla base di un ciclo triennale, dello stato ambientale della Comunità. La Commissione, inoltre, propone di pubblicizzare maggiormente le relazioni sulle diverse direttive ambientali e di commissionare relazioni in merito all'effetto della legislazione ambientale della Comunità.

2.1.7. Secondo l'accordo sulle informazioni del 1973 (1), gli Stati membri sono concordi nel render note alla Commissione le loro intenzioni in merito all'introduzione della legislazione ambientale a livello nazionale. In considerazione dei provvedimenti del trattato emendato, riguardanti sia la politica ambientale che il completamento del mercato interno entro il 1992, che implica la necessità di elaborare qualsiasi standard ambientale necessario a livello comunitario in relazione ai prodotti sulla stessa scala di tempo, la Commissione ritiene che sia tempo di trasformare l'accordo sull'informazione in uno strumento comunitario vincolante. La Commissione presenterà conseguentemente una proposta per una direttiva che renda obbligatoria la notifica della legislazione ambientale proposta, nella misura in cui quest'ultima non sia già prevista secondo le disposizioni della direttiva 83/189/CEE (2), rendendo possibile in questo modo una valutazione più sistematica delle necessità di intraprendere delle azioni in materia ambientale a livello comunitario.

2.2. **Attuazione delle direttive comunitarie**

2.2.1. L'efficace attuazione della legislazione ambientale della Comunità da parte di tutti gli Stati membri sarà di primaria importanza per la Comunità.

2.2.2. Normalmente è possibile trasporre la legislazione della Comunità nella legislazione nazionale entro un periodo di tempo ragionevole, anche se, a volte, più tardi rispetto alle date stabilite nelle direttive. È chiaro che i nuovi Stati membri, in particolare, dovranno compiere degli sforzi maggiori nei prossimi anni. La Commissione, comunque, nel passato ha individuato un numero considerevole di omissioni e deviazioni rispetto alle leggi nazionali, a volte di importanza considerevole, ed è stata costretta a promuovere procedure d'infrazione contro gli Stati membri, così da adeguare la legislazione nazionale ai requisiti della legge della Comunità.

2.2.3. È probabile che in futuro la questione della trasposizione delle direttive comunitarie nell'ordinamento giuridico interno riceva una maggiore attenzione da parte del pubblico interessato poiché la Commissione ha deciso di garantire la pubblicità della sua base di dati, dove sono immagazzinate informazioni circa i provvedimenti presi a livello nazionale per dare formalmente attuazione agli atti giuridici comunitari.

2.2.4. Oltre alla questione dell'intervento legislativo, le ulteriori questioni in merito alla realizzazione pratica a livello legislativo nazionale dei requisiti di legislazione comunitaria e circa la sua reale efficacia nel miglioramento della qualità dell'ambiente sollevano entrambe problemi considerevoli.

2.2.5. In teoria, la Commissione ha il potere di controllare se gli atti della Comunità e le leggi nazionali che su quelli si basano, sono realmente e completamente soddisfacenti in termini pratici, a livello locale o regionale. Questo potere deriva dall'articolo 155 del trattato e, inoltre, dagli articoli contenuti nelle singole direttive secondo le quali gli Stati membri devono informare la Commissione in merito alla realizzazione delle direttive. Le relazioni nazionali, ad ogni modo, non vengono sempre sottoposte con regolarità o frequenza e non contengono particolari sufficienti per consentire alla Commissione di valutarne bene la realizzazione pratica.

(1) GU n. C 9 del 15. 3. 1973; GU n. C 86 del 20. 7. 1974.
(2) GU n. L 109 del 26. 4. 1983, pag. 8.

2.2.6. Al fine di orientare entrambi questi aspetti, cioè la conformità giuridica e l'attuazione pratica, la Commissione intende intensificare il dialogo con le amministrazioni nazionali (o, secondo il caso, regionali) degli Stati membri per promuovere una comprensione completamente armonica, nonché l'approccio alle questioni legali e pratiche concernenti l'attuazione, e persuadere gli stessi Stati per assicurare la realizzazione pratica delle azioni della Comunità e delle leggi nazionali che su queste si basano. Tali discussioni possono essere utili ad alcune amministrazioni, mettendole in grado di beneficiare della esperienza acquisita dalle amministrazioni degli altri Stati membri. Questo dovrebbe inoltre evitare, quanto più possibile, alla Commissione il ricorso alle procedure d'infrazione.

2.2.7. La Commissione, inoltre, intende intraprendere ulteriori azioni per promuovere un migliore adeguamento ai requisiti di politica ambientale della Comunità e ad una sua realizzazione più efficace. Tali interventi comprendono:

— la questione di sapere se, nei casi appropriati, si dovrebbero nominare ispettori ambientali comunitari col compito di collaborare con i funzionari nazionali per garantire l'armonizzazione e la piena attuazione della legislazione della Comunità;

— una migliore pubblicità circa la politica ambientale della Comunità ed il suo impatto a livello locale, regionale e nazionale per aumentare la consapevolezza dell'opinione pubblica circa la necessità di un'efficace protezione dell'ambiente;

— incoraggiamento a privati, enti non governativi, o autorità locali affinché denuncino alla Commissione l'inosservanza, in tutto o in parte, della normativa ambientale e chiedano gli opportuni rimedi;

— organizzazione di seminari, apprestamento di laboratori e altri luoghi di pubblica discussione per agevolare lo scambio di esperienze tra le persone interessate e le organizzazioni in merito all'applicazione ricevuta dalle leggi della Comunità, nonché all'efficacia di queste ai fini del miglioramento dell'ambiente;

— avviare procedure di infrazione, a norma dell'articolo 169 del trattato, contro gli Stati membri, per garantire che questi rispettino gli obblighi derivanti dalla legislazione della Comunità.

2.2.8. Secondo la Commissione, l'attuazione completa ed effettiva della normativa comunitaria in materia ambientale da parte di tutti gli Stati membri è un punto di importanza prioritaria poiché può portare ad un considerevole miglioramento circa la qualità dell'ambiente, contribuendo ad una migliore integrazione delle politiche e degli interventi ambientali nazionali e rafforzando la coesione della Comunità. Per questo si considera l'attuazione come prioritaria, secondo il quarto programma d'azione.

2.3. **Integrazione con altre politiche della Comunità**

2.3.1. Mentre è vero che non può esistere alcuna sana politica ambientale senza progresso sul fronte economico e sociale, è altrettanto vero che non può esservi un duraturo progresso economico e sociale che non tenga conto di considerazioni ambientali, viste come parte essenziale dello sviluppo sociale ed economico. Questo è stato chiaramente riconosciuto dal Consiglio europeo quando è stata affermata la determinazione di dare alla politica di protezione ambientale la dimensione di una componente essenziale delle politiche economica, industriale, agricola e sociale, realizzate dalla Comunità e dai suoi Stati membri.

2.3.2. Di conseguenza, sarà parte centrale degli sforzi della Commissione, durante il periodo di attuazione del quarto programma d'azione in materia ambientale, compiere maggiori progressi verso la realizzazione pratica di questo obiettivo, inizialmente a livello delle azioni e della politica proprie della Comunità, in secondo luogo a livello delle politiche realizzate dagli Stati membri, ma entro il più breve tempo possibile, in modo più generale, così che tutti i progressi economici e sociali nell'ambito della Comunità, in cui si sono impegnati sia enti pubblici che privati o di tipo misto, integrino nella pianificazione e nella esecuzione i requisiti di tipo ambientale.

2.3.3. In relazione a queste iniziative su vasta scala, si dovrà ovviamente dare la priorità ai progetti e assicurarsi che la realizzazione pratica di questi progressi, di qualsiasi tipo possano essere, tenga conto in modo adeguato dei requisiti di tipo ambientale. La partecipazione della Commissione si estenderà altresì, quanto più rapidamente possibile, sino a comprendere le politiche e le dichiarazioni di politica, i piani e la loro realizzazione, le procedure, i programmi (compresi gli obiettivi generali e elementi particolari), nonché progetti singoli.

2.3.4. Per quanto si riferisce alle politiche proprie della Comunità si attribuisce una speciale importanza ai progetti e ai programmi finanziati dai fondi strutturali e da altri fondi della Comunità. La recente instaurazione di disposizioni permanenti per il preciso coordinamento delle operazioni sotto l'egida di tutti i fondi strutturali è ovviamente di grande aiuto per tenere conto delle esigenze ambientali. Nell'ambito della

struttura di queste disposizioni di coordinamento la Commissione sta già lavorando sullo sviluppo di procedure interne efficaci che assicurino l'inclusione dei requisiti ambientali nel processo per la valutazione e l'approvazione delle proposte, così che tutti i progressi siano finanziati da tali fondi. Tali procedure si baserebbero precisamente sul contenuto della direttiva 85/337/CEE sulla valutazione dell'impatto ambientale (1) e stabiliranno inoltre l'obbligo di intraprendere valutazioni sull'impatto ambientale nei casi appropriati. Una volta stabilite tali procedure in relazione alle politiche proprie della Comunità, la Commissione considererà la questione di una loro applicazione più ampia e presenterà delle proposte adeguate.

2.3.5. La valutazione ambientale delle proposte di sviluppo, comunque, non è di per sé sufficiente ad assicurare un'integrazione adeguata dei requisiti ambientali in altre aree politiche. Illustrando la natura delle iniziative che devono essere intraprese per assicurare la piena integrazione di questi requisiti nella pianificazione e nell'esecuzione dell'attività economica e sociale nell'ambito della Comunità, i paragrafi seguenti indicano le intenzioni della Commissione in relazione ad aree politiche particolari, dove sono necessarie, secondo la Commissione, azioni di tipo specifico.

2.3.6. *Agricoltura* — Il paesaggio europeo più ammirato è stato formato e forgiato dall'agricoltura nel corso dei secoli. Lo sviluppo dei moderni procedimenti di coltivazione, comunque, pone delle domande che necessitano una risposta urgente. Un utilizzo inappropriato del paesaggio va a scapito della qualità del paesaggio e delle aree a protezione speciale; l'abuso di sostanze chimiche e lo smaltimento non controllato dei rifiuti agricoli inquina le acque e danneggia la natura. La Commissione ha già annunciato le sue proposte iniziali [in seguito alla pubblicazione del suo Libro verde dedicato alle «Prospettive per la politica agricola comune» (2) e alla successiva comunicazione «Il futuro dell'agricoltura comunitaria» (3)], proposte volte ad assicurare che la politica e la pratica dell'agricoltura nella Comunità facciano un maggiore sforzo per rispettare l'ambiente e per conservare l'incalcolabile patrimonio costituito dal paesaggio e dalle specie animali. Si pone l'accento sulle misure «a sostegno dell'agricoltura nelle aree dove è essenziale usare per la pianificazione agricola, il mantenimento dell'equilibrio sociale e la protezione dell'ambiente e del paesaggio» e sulla necessità di «rendere gli agricoltori maggiormente consapevoli del problema ambientale».

2.3.7. Nel documento COM(85) 750, la Commissione ha anche chiarito il suo punto di vista circa il fatto che per realizzare un equilibrio corretto tra lo sviluppo agricolo e le necessità, a volta conflittuali, di conservazione dell'ambiente naturale, è necessario intraprendere una serie di azioni, particolarmente in merito all'uso di sostanze agrochimiche, al trattamento dei rifiuti e alla conservazione delle specie, dell'habitat e del territorio. In relazione ai progetti e ai programmi agricoli e di silvicoltura su larga scala, la Commissione ha chiarito in passato, e in molte occasioni, che richiederà l'uso di valutazioni di impatto ambientale. Come indicato nella recente comunicazione della Commissione al Consiglio in merito all'intervento della Comunità nel settore della silvicoltura (4), è auspicabile un aumento dell'area forestale della Comunità per un certo numero di ragioni, compreso il contributo che questo potrebbe dare alla protezione e al miglioramento ambientale. Per tutti questi problemi, la Commissione presenterà al più presto delle proposte adeguate.

2.3.8. Il controllo sistematico della morte delle foreste è una misura essenziale per accompagnare le misure di controllo dell'inquinamento atmosferico. Le proposte in merito (ed anche sul controllo degli incendi) esistono da molto tempo; la Commissione sollecita a questo punto la loro adozione.

2.3.9. *Industria* — l'integrazione delle considerazioni ambientali nella politica industriale dev'essere vista in un contesto più ampio rispetto alla prevenzione o al controllo dell'inquinamento e alle procedure di valutazione dell'impatto. La localizzazione e la progettazione degli impianti industriali, le scelte dell'industria in merito a prodotti e procedimenti e l'approccio nei confronti della gestione dei rifiuti devono essere influenzati da considerazioni di tipo ambientale. Per contro, il ruolo dell'industria consiste nel generare benessere che, tra l'altro, rende possibili investimenti ambientali e miglioramenti in questo senso.

2.3.10. La politica dichiarata della Commissione consiste nell'apportare proposte legislative a protezione dell'ambiente in stretta collaborazione con l'industria. Un ulteriore obiettivo consiste, ove possibile, nel dare dei preavvisi in merito a probabili modifiche legislative stabilite secondo standard ambientali e requisiti rigidi, con un anticipo sufficiente per consentire all'industria il tempo per adeguarsi e per fare in modo che gli standard siano presi in considerazione per gli investimenti, per la politica e la pianificazione della produzione futuri.

(1) GU n. L 175 del 6. 7. 1975.
(2) COM(85) 333 del 13. 7. 1985.
(3) COM(85) 750 del 18. 12. 1985.
(4) COM(86) 26 del 31. 1. 1986.

2.3.11. La legislazione non è comunque il solo problema. È chiaro che gli standard ambientali diventeranno sempre più rigidi e la domanda per una migliore qualità ambientale sempre maggiore. È quindi importante che l'industria, di propria iniziativa e nel proprio interesse, intraprenda i passi necessari per integrare le considerazioni ambientali nella propria politica e nelle procedure e pratiche operative. Molte aziende hanno già fatto dei passi importanti in questa direzione; lo stesso si è verificato per alcune banche, compagnie di assicurazione, ecc. L'integrazione completa dei requisiti ambientali in tutte le attività economiche e sociali non sarà, comunque, raggiunta fino a che questo approccio non sia generalizzato. A questo scopo la Commissione, durante il periodo di attuazione del quarto programma d'azione in materia ambientale, lavorerà in stretta collaborazione con l'industria per lo sviluppo di principi guida idonei e codici di pratica, così da incoraggiarne lo sviluppo il più rapidamente possibile.

2.3.12. Così facendo, sarà necessario riconoscere che la necessità sempre crescente di standard rigidi causa seri problemi alle industrie di vecchio tipo che saranno interessate dalla ristrutturazione e che hanno molti impianti vecchi. Per contro, molte nuove industrie che prendono il loro posto si avvalgono di tecnologie innovative che sono, per loro stessa natura, meno inquinanti e meno problematiche, dal punto di vista ambientale, rispetto a quello di vecchio tipo che sostituiscono. Inoltre, alcune tecniche d'avanguardia possono essere, e diventeranno, di uso corrente nelle industrie di gestione ambientale (quali ad esempio le apparecchiature di controllo delle attrezzature), unendo così una migliore gestione ambientale a tecniche innovative.

2.3.13. Per quanto possa essere facile o meno per una particolare industria soddisfare la domanda per standard ambientali più rigidi, la Commissione è convinta che, globalmente, la competitività dell'industria comunitaria sui mercati mondiali, negli anni '90, dipenderà in parte dal fatto che i suoi prodotti siano adeguati ai requisiti ambientali, almeno nella stessa misura della concorrenza. Qualora questo progresso non si verificasse, i produttori della Comunità perderebbero le partecipazioni del mercato non solo sui mercati internazionali ma anche su quelli interni. Si deve inoltre riconoscere che l'inquinamento rappresenta uno spreco di risorse ed è spesso collegato a tecnologie obsolete. In entrambi i casi, l'imposizione di standard ambientali ambiziosi per quel che rimane degli anni '80 proteggerà, a lungo termine, i mercati ed il lavoro stimolando le innovazioni tecnologiche per adeguarsi ad essi. Gli standard che sono in corso di sviluppo sono delle vere e proprie sfide per l'industria ma offrono, d'altro canto, delle reali opportunità.

2.3.14. Si ritiene, che degli standard ambientali severi possano fornire opportunità di sviluppo particolarmente per le piccole e medie imprese. La Comunità ha riconosciuto l'importanza del ruolo di tali imprese ai fini di una crescita di ampio respiro nel settore economico ed occupazionale europeo. Le richieste estremamente specifiche circa lo sviluppo, l'innovazione ed i sistemi del settore produttivo, potranno essere più facilmente assunte dalle imprese più piccole che dispongono della flessibilità necessaria per far fronte a tali richieste. Lo sviluppo e la creazione di nuove piccole e medie imprese che ne conseguiranno apporteranno un contributo significativo all'economia europea dei prossimi anni. D'altro canto, le piccole e medie imprese non saranno esonerate dall'attenersi a degli standard ambientali sempre più severi, nonostante le probabili difficoltà cui dovranno far fronte. In alcuni casi, può essere necessaria l'assistenza a tali imprese da parte delle autorità pubbliche per realizzare gli investimenti necessari ai fini del rispetto di tali standard. Spetta ai legislatori, sia a livello comunitario che nazionale, considerare i costi che la legislazione impone a tali imprese. Dovrebbe essere possibile raggiungere degli elevati standard ambientali seguendo procedure efficienti ed il più possibile sgravate da incombenze burocratiche.

2.3.15. *Politica di concorrenza* — Quale riconoscimento della loro importanza ai fini dei comuni interessi europei, la Commissione ha autorizzato, fin dal 1974, le sovvenzioni fornite dai singoli Stati, istituite per promuovere la protezione dell'ambiente. Lo scopo della concessione di tali sovvenzioni, è quello di promuovere l'introduzione di norme che garantiscono un'efficiente tutela dell'ambiente, e di giungere più tardi alla promozione del principio «chi inquina paga». Le disposizioni alla base dell'approvazione di tali sovvenzioni giungono a termine il 31 dicembre 1986, e la Commissione sta attualmente esaminando la possibilità di prolungare la loro validità.

2.3.16. *Politica regionale* — Una delle politiche più importanti della Comunità è la politica di sviluppo che cerca di promuovere l'avanzamento di quelle regioni della Comunità che sono meno sviluppate o economicamente svantaggiate, favorendo quindi la convergenza economica. Molti progetti finanziati dal Fondo regionale prevedono infrastrutture su scala relativamente ampia; molte tra le aree assistite comprendono zone importanti dal punto di vista ambientale oppure zone sensibili; di qui, l'importanza particolare assunta dall'integrazione dei requisiti ambientali nella pianificazione e nell'esecuzione delle politiche e nei programmi di sviluppo regionali (e dei progetti individuali). Le procedure menzionate nel punto 2.3.4, di cui sopra, dovrebbero garantire tale integrazione in modo soddisfacente.

2.3.17. L'interazione tra politica regionale e ambientale, comunque, va oltre questo aspetto, essenzialmente di prevenzione. Tra le aree comunitarie economicamente meno avanzate, si possono verificare casi

in cui i miglioramenti di tipo ambientale necessari sono ritardati a causa dell'impatto finanziario che questi avrebbero sulle imprese esistenti. Inoltre, le autorità pubbliche in alcune aree della Comunità devono già fare fronte a problemi di tipo economico, quali ad esempio l'applicazione di provvedimenti della Comunità, principalmente in riferimento all'installazione di infrastrutture ambientali di base. Per superare queste difficoltà la Commissione presenterà una proposta per un programma della Comunità, nell'ambito della struttura del Fondo regionale, che avrà come obiettivo l'assistenza ad aree svantaggiate della Comunità al fine di attuare le direttive ambientali comunitarie, promuovendo così, in tali aree, sia lo sviluppo socioeconomico che la politica ambientale della Comunità. Nei punti 2.5.4 e 5.4.6 seguenti si farà ulteriormente riferimento a questo progetto annunciato nel documento COM(86) 76. La Commissione spera di essere in grado di portare avanti delle proposte precise nel corso della prima metà del 1987. Nel quadro della risoluzione del Consiglio del 17 febbraio 1983 relativa all'adozione del terzo programma d'azione comunitaria in materia ambientale (1), la Commissione intende basarsi, inter alia, sulla necessità di tener conto delle diverse condizioni economiche ed ecologiche, nonché delle differenti strutture all'interno della Comunità.

2.3.18. *Energia* — La produzione di energia dipende principalmente dall'uso dei carburanti fossili e quindi la politica energetica è inevitabilmente collegata con il problema dell'inquinamento atmosferico. A loro volta i requisiti ambientali influenzano i costi dell'energia e la posizione concorrenziale tra le diverse fonti di energia. Il perseguimento equilibrato di obiettivi di politica energetica e ambientale è pertanto di particolare importanza, come affermato in una recente comunicazione della Commissione sui nuovi obiettivi energetici della Comunità (2). La conservazione dell'energia e le fonti energetiche alternative non fossili aiuteranno a migliorare la qualità dell'aria. Esistono alcune tecnologie che possono raggiungere una riduzione significativa nell'emissione di sostanze inquinanti derivate dalle centrali energetiche a carburante fossile a costi ragionevoli. Le proposte della Commissione per la riduzione dell'emissione di sostanze inquinanti derivanti da grandi impianti di combustione (punto 4.1.4) tiene conto di queste tecnologie.

2.3.19. L'utilizzazione sicura dell'energia nucleare, soprattutto all'interno della Comunità, sarà certamente ridiscussa nel suo complesso nel corso della revisione a lungo termine che è stata intrapresa, come annunciato nella comunicazione al Consiglio nel corso della campagna causata dal recente incidente di Cernobil (3). Nel contesto di tale revisione saranno esaminate proposte adeguate (punti 4.1.7, 4.2.2, 4.3.8, 5.3.7 e 7.1.6, parte seconda). Tali misure riguardano la possibile applicazione agli impianti nucleari di approcci realizzati in relazione all'industria non nucleare sugli standard di emissione di sostanze inquinanti ed i criteri di sicurezza interni agli impianti, lo scarico delle scorie in mare ed il trasporto di materiali a rischio (comprese le sostanze nucleari).

2.3.20. È chiaro che, in prospettiva futura, possono sorgere problemi di difficile soluzione dovuti all'uso dei carburanti fossili se i livelli di deposito atmosferico dell'anidride carbonica e «l'effetto serra» dimostrano (come temono taluni scienziati) di avere un serio impatto mondiale sul clima e sulla produttività agricola. Nel caso in cui le ricerche condotte da altri scienziati dovessero confermare tale tesi, la Comunità dovrebbe già pensare quali potrebbero essere le alternative possibili e quali le strategie energetiche alternative. La Commissione continuerà i propri studi in questo ambito.

2.3.21. In generale, quindi, è evidente che tutte le azioni intrapese nel campo della politica energetica devono essere considerate da un punto di vista ambientale ed economico (e viceversa). È già stato raggiunto un certo grado di integrazione ma, come indicato, ci si potrebbe trovare a far fronte a veri problemi. La gestione delle scorie nucleari, che è oggetto di un programma di ricerca della Comunità, nonché di un piano d'azione comunitario (1988-1992), resta un punto di importanza fondamentale in materia ambientale. Sarà necessario rafforzare la politica comunitaria basandosi sui risultati dei lavori compiuti, particolarmente nel quadro dei programmi di ricerca della Comunità, allo scopo di sviluppare dei chiari orientamenti o delle direttive a livello comunitario per quanto riguarda la gestione di tali scorie.

2.3.22. *Mercato interno* — Il raggiungimento del mercato interno entro il 1992 è un impegno formalmente sottoscritto dalla Comunità, nonché una tra le sfide più importanti che la Comunità deve affrontare. Il raggiungimento di tale obiettivo necessita del supporto e dell'assistenza attiva di tutte le altre politiche delle Comunità. Nell'ambito della politica ambientale il principale impatto potenziale per il raggiungimento

(1) GU n. C 46 del 17. 2. 1983.
(2) COM(86) 245 del 28. 5. 1986.
(3) COM(86) 327 del 12. 6. 1986.

del mercato interno sarà relativo agli standard di produzione. In alcuni casi importanti gli standard nazionali possono essere ampiamente differenti, particolarmente in merito alla protezione dell'ambiente. In tal caso, si rivela essenziale ricercare quanto prima, ed a livello comunitario, un'armonizzazione di tali standard che può risultare necessaria per ragioni di carattere ambientale. L'Atto unico europeo stabilisce che l'approssimazione della normativa che regola la protezione ambientale dovrà essere basata su un alto livello di protezione (paragrafo 1.5). La Commissione presenterà delle proposte adeguate durante il periodo relativo al quarto programma d'azione in materia ambientale, a partire da ora sino al 1992.

2.3.23. *Trasporti* — L'interazione tra trasporti ed ambiente è di ampia portata. I trasporti, nel senso più ampio del termine, sono alla base di molti problemi ambientali (rumore, inquinamento atmosferico, impatto sul territorio, ecc.) ma possono altresì contribuire direttamente e positivamente alla creazione o al miglioramento di certe caratteristiche ambientali. Una migliore accessibilità aumenta le possibilità delle persone di constatare, ed apprezzare, quali siano le zone ambientali importanti. D'altro canto, non vi è dubbio circa il fatto che una cattiva pianificazione dei trasporti vada a scapito della qualità ambientale. Il miglioramento delle caratteristiche dei trasporti, dal punto di vista ambientale, è importante e, come viene affermato in altra sede, sono possibili degli interventi a questo scopo. Il miglioramento dei collegamenti delle infrastrutture dei trasporti, ad ogni modo, necessita di una particolare attenzione, così da minimizzare gli impatti ambientali negativi e trarne il massimo beneficio. In quasi tutti i casi, ovviamente, questi non saranno oggetto di valutazione di impatto ambientale secondo le clausole della direttiva 85/337/CEE. La Commissione assicurerà che a tutte queste interazioni si attribuisca un'attenzione sempre maggiore, poiché assumono una particolare importanza che deriva dal nuovo impulso che la politica del trasporto ordinario ha ricevuto.

2.3.24. *Turismo* — Allo stesso modo, l'impatto reciproco che intercorre tra turismo ed ambiente desta grande preoccupazione, particolarmente data la necessità di mantenere e migliorare la qualità del patrimonio naturale ed architettonico europeo.

2.3.25. *Politica sociale* — Si deve riconoscere il ruolo essenziale svolto dalla politica di protezione ambientale nel settore della politica sociale. Vi sono numerosi legami specialmente nel settore della protezione dei lavoratori, dell'educazione professionale e delle condizioni generali di lavoro. Per quanto concerne la politica sociale, è ovvia l'importanza attribuibile all'intero settore dell'addestramento nelle tecniche ambientali, nella misura in cui la politica ambientale può essere fonte di occupazione (punti 2.4.6 e 2.4.7). L'esecuzione della politica sociale e i programmi di intervento ambientale devono pertanto essere coordinati quanto più possibile. È possibile che si rendano necessari nuovi interventi nel settore della politica di protezione ambientale, di grande importanza per la politica sociale, con particolare riguardo alla funzione e allo stato degli interventi atti a garantire l'applicazione corretta della normativa di protezione ambientale negli impianti industriali.

2.3.26. *Protezione del consumatore* — L'intervento nell'ambito della protezione del consumatore ha un potenziale considerevole di partecipazione nella creazione della dimensione ambientale, quindi di sostegno della politica ambientale. I programmi di educazione e di informazione del consumatore, alcuni dei quali promossi tramite gli strumenti delle Comunità, dovrebbero basarsi sugli aspetti ambientali che riguardano prodotti e servizi, nonché sugli aspetti ambientali che riguardano il consumatore. L'enfasi che viene giustamente posta sulla sicurezza dei prodotti, ad esempio nel settore dei cosmetici, ha anche una dimensione ambientale. La stessa enfasi dovrebbe essere posta in merito alla tutela degli interessi tipici del consumatore, quali la qualità dell'acqua potabile, la progettazione e la durata dei prodotti. La Commissione prenderà provvedimenti atti ad assicurare una stretto coordinamento delle politiche in questi settori.

2.3.27. *Collaborazione per lo sviluppo* — Viene attribuita particolare importanza all'integrazione dei requisiti ambientali nei programmi di sviluppo della Comunità poiché, infatti, molti problemi del terzo mondo sono sostanzialmente problemi ambientali. Per affrontare in modo efficace i problemi di sviluppo e per creare le condizioni necessarie al sostegno della crescita economica sono essenziali politiche tendenti alla protezione e al miglioramento dell'ambiente in modo molto diretto.

2.3.28. *Considerazioni generali* — In generale la Commissione farà in modo di assicurare che vengano intrapresi i passi necessari all'integrazione dei requisiti ambientali nella pianificazione e nell'esecuzione di tutte le politiche economiche, industriali, agricole e sociali, secondo quanto affermato nelle conclusioni del Consiglio europeo alle quali si fa riferimento nel punto 2.3.1. Inizialmente, come indicato nel punto 2.3.2, dovrà essere posto l'accento sulle politiche proprie della Comunità; a questo scopo la Commissione svilupperà procedure e pratiche interne per assicurare che l'integrazione dei fattori ambientali, in relazione a tutti gli altri ambiti politici, diventi una normale routine. Nel corso del quarto programma d'azione in materia ambientale, la Commissione si occuperà inoltre della realizzazione di principi guida, procedure e altri strumenti atti a contribuire ad una simile integrazione al livello delle politiche realizzate dagli Stati membri, nonché dagli operatori economici pubblici e privati.

2.4. **Aspetti economici ed occupazionali delle politiche e delle azioni in materia ambientale**

2.4.1. I provvedimenti ambientali costituiscono una componente integrale dell'attività economica della Comunità poiché la protezione ambientale migliora la qualità della vita e salvaguarda le risorse naturali, consentendo così la completa realizzazione dei benefici dell'attività economica, sotto forma di modelli migliori di crescita economica ed occupazionale, con conseguenti effetti benefici sulla competitività dell'industria. La Commissione è comunque consapevole delle difficoltà di tracciare un bilancio degli effetti economici ed occupazionali positivi e negativi risultanti dalle politiche e dagli interventi ambientali. Affinché tale bilancio sia valido, è importante prendere in considerazione, nella formulazione delle decisioni, i benefici (ed i costi), riconducibili o meno ad una misurazione in termini monetari.

2.4.2. Considerando questo sfondo, è molto importante che gli emendamenti al trattato di Roma concluso con i governi degli Stati membri, prevedano, tra l'altro, che si tenga conto dei potenziali benefici e costi derivanti dall'intervento o dalla mancanza di intervento. La Commissione si impegnerà nello sviluppo di metodi di valutazione che rendano più agevole il conseguimento di questo obiettivo e che, per quanto possibile, assicurino la preparazione di un'analisi costi/benefici adeguata, come base delle proposte ambientali.

2.4.3. Tali valutazioni dovranno chiaramente tenere conto degli effetti a lungo e a breve termine. La Commissione, ovviamente, riconosce che il vantaggio economico derivante dal perseguimento di requisiti ambientali rigidi non è esente da costi a breve termine. In alcuni casi, quindi, si possono porre problemi a breve scadenza in termini di finanziamento e di competitività. In altri casi il tasso di rendita sugli investimenti eseguiti sarebbe tale da produrre vantaggi economici (ed ambientali) anche a breve scadenza. A volte, invece, i costi a breve termine per la realizzazione delle misure ambientali potrebbero essere controbilanciati dai vantaggi economici a lungo termine (come, ad esempio, nel caso in cui vi sia uno stimolo allo sviluppo e alla introduzione di tecnologie che comportano un risparmio o un vantaggio in termini di concorrenza sui mercati dove sono in vigore rigidi regolamenti ambientali).

2.4.4. Anche se i benefici economici che derivano dall'introduzione di misure ambientali possono essere raggiunti solo a lungo termine, potrebbero comunque sussistere seri motivi di tipo economico ed ambientale per intraprendere gli investimenti necessari. L'OCSE ha raggiunto la conclusione secondo cui «i benefici generati dall'adozione di provvedimenti ambientali (compresi i costi derivati dai danni, che verrebbero così evitati) si sono generalmente dimostrati superiori rispetto al costo in sé. È importante, in ogni caso, che si valutino e che siano disponibili i costi dei danni derivanti dal mancato intervento ambientale per poter eseguire un confronto.

2.4.5. È altrettanto importante, comunque, ricordare che i costi a breve termine derivanti dall'introduzione di nuovi standard ambientali possono avere degli effetti negativi sulla competitività di alcune imprese che ad essi si devono adeguare. Si deve dunque porre una particolare attenzione non solamente al tipo e ai livelli di standard ambientali da introdurre, ma anche ai tempi di realizzazione. La Commissione tenderà dunque, nello sviluppo delle sue misure ambientali, ad assicurare che gli obiettivi e i mezzi siano chiari per l'industria e che alle imprese sia concesso un lasso di tempo ragionevole per conformarsi ai nuovi standard. In alcune circostanze l'adozione dei nuovi standard potrebbe essere facilitata da un sostegno di tipo finanziario (paragrafo 2.5).

2.4.6. Per quanto riguarda l'occupazione, la Commissione crede che il rafforzamento della politica ambientale avrebbe, in generale, effetti positivi sulla creazione del lavoro attraverso le infrastrutture, gli investimenti ambientali, la produzione di nuovi articoli direttamente collegati al miglioramento della qualità ambientale. Anche se, in alcuni casi, quando la normativa ambientale influisce sull'aumento dei costi industriali, vi possono essere impatti a breve termine di tipo negativo, in passato è stato provato, d'altra parte, che le politiche ambientali hanno avuto probabilmente un impatto globale marginalmente positivo sull'occupazione. È certo, ad ogni modo, che vi sono molti provvedimenti ambientali che possono avere effetti direttamente ed indirettamente positivi sulla creazione dell'occupazione (quali, ad esempio, quelli indicati per far fronte al decadimento dei centri cittadini e alla riutilizzazione di aree depresse e per rimediare ai danni paesaggistici in aree di interesse naturale), ma che sono stati fino ad ora usati in modo alquanto inadeguato. I provvedimenti in materia ambientale dovrebbero generalmente essere strutturati in maniera tale da esercitare il migliore impatto possibile sul settore dell'impiego.

2.4.7. La Commissione proporrà a questo proposito, tra breve, un piano comunitario di cinque anni avente come oggetto dei «progetti dimostrativi» in tutti gli Stati membri, per dimostrare come gli interventi ambientali e la realizzazione di politiche ambientali possano generare occupazione e proporrà inoltre la creazione di un ampio corpo di esperienze ed informazioni al quale l'industria di tutti gli Stati membri potrà attingere in futuro.

2.5. **Strumenti economici**

2.5.1. Per migliorare o mantenere la qualità ambientale, si possono utilizzare una serie di misure e provvedimenti. Questi, ovviamente comprendono, la regolazione legislativa dei prodotti, dei processi e della generazione dei rifiuti. Tra l'altro, comprendono anche diversi strumenti di tipo economico (quali tasse, spese, aiuti statali, permessi di scarico cedibili) e accordi con chi è causa di inquinamento. Il caso particolare dipende dalle circostanze e dal contesto legale ed amministrativo, nonché dalla natura dei problemi ambientali che si dovranno fronteggiare.

2.5.2. La Comunità ha un ruolo importante nello sviluppo degli strumenti di controllo dell'inquinamento a carattere economico e nella delineazione di direttive per il loro uso nella realizzazione della legislazione comunitaria. Ciascun provvedimento, ovviamente, dovrà essere usato in modo coerente con i principi della politica ambientale comunitaria, principalmente secondo il principio «chi inquina paga» e secondo l'approccio preventivo.

2.5.3. La raccomandazione del 1975 sull'allocazione dei costi (1) prevede l'uso di addebiti, secondo le circostanze e tenendo conto del criterio di opportunità. La Commissione intende intraprendere un ulteriore lavoro in questo settore per sviluppare l'uso di strumenti economici di supporto alla legislazione comunitaria. La raccomandazione del 1975 prevede anche aiuti statali a sostegno delle misure di controllo qualora si reputi giustificata un'eccezione al principio «chi inquina paga». Agli Stati membri è consentito, secondo un quadro stabilito dalla Commissione, fornire un'assistenza finanziaria limitata per agevolare l'introduzione dei nuovi regolamenti di controllo dell'inquinamento per impianti già esistenti. Tale disposizione giunge a termine il 31 dicembre 1986 e la Commissione è attualmente all'esame dell'opportunità di prolungarne la validità.

2.5.4. La Commissione sta inoltre considerando ulteriori provvedimenti di assistenza alle misure di controllo dell'inquinamento e sottoporrà (punto 2.3.16) una proposta per un programma comunitario, nell'ambito del Fondo regionale, per migliorare le infrastrutture ambientali e per supportare la realizzazione delle direttive comunitarie sull'ambiente nelle aree svantaggiate della Comunità.

2.5.5. La Commissione intende, infine, prendere in considerazione l'opportunità per realizzare una migliore definizione di responsabilità nel settore ambientale (compresa la possibilità che coloro che causano l'inquinamento si assumano la responsabilità illimitata per i danni causati da prodotti o da processi produttivi). La Commissione volgerà anche l'attenzione alla questione concernente gli strumenti di coordinamento nel caso in cui vi siano effetti significativi di sconfinamento associati a standard di produzione o di inquinamento oltrefrontiera.

2.5.6. Più concretamente, la Commissione intende prendere in considerazione l'uso di strumenti economici come possibile strumento di realizzazione della politica della Comunità nel settore dell'inquinamento atmosferico (paragrafo 4.1), inquinamento delle acque (paragrafo 4.2), protezione contro il rumore (paragrafo 4.5), protezione della natura (paragrafo 5.1) e gestione dei rifiuti (paragrafo 5.3).

2.6. **Informazione ed educazione**

2.6.1. Si è fatta menzione circa la necessità di rendere l'intero processo normativo e di applicazione delle regole esistenti più trasparente, particolarmente in riferimento all'informazione pubblica. In questo contesto è importante migliorare le opportunità fornite dalle normative regionali ai singoli e ai gruppi per la difesa dei loro diritti o interessi nelle precedure amministrative. Secondo la Commissione è necessario porre una particolare attenzione alle situazioni nelle quali l'accesso all'informazione costituisca un elemento per una migliore protezione dell'ambiente, sia tramite una migliore applicazione dei regolamenti che in altri modi. Altrettanta attenzione deve essere posta nel fornire l'accesso all'informazione nei casi di inquinamento oltrefrontiera.

2.6.2. Secondo la Commissione dovrebbe essere possibile delineare modi di accesso più agevoli da parte del pubblico alle informazioni in possesso delle autorità ambientali, e al tempo stesso proteggere in modo adeguato le informazioni considerate riservate. La Commissione studierà la necessità e il bisogno di un «Atto per la libertà di informazione ambientale» e sottoporrà delle proposte adeguate.

2.6.3. A prescindere, comunque, da ogni considerazione relativa all'instaurazione di diritto di accesso all'informazione, non vi è dubbio che l'amplissima diffusione delle informazioni relative all'ambiente e ai problemi ambientali, alle politiche e ai programmi possono costituire un validissmo supporto all'evoluzione e all'accettazione pubblica delle misure ambientali necessarie. A questo scopo non sono stati compiuti sforzi sufficienti nonostante il fatto che sia importante notare come in un certo numero di Stati membri venga ora pubblicato regolarmente un rapporto sullo «stato dell'ambiente». Dal canto suo, la Commissione in futuro

(1) GU n. L 194 del 25. 7. 1975.

pubblicherà una relazione comunitaria sullo «stato dell'ambiente» con scadenza triennale a partire dal 1987, attingendo, a questo scopo, dalle informazioni fornite dagli Stati membri secondo quanto prevedono le direttive della Comunità, e dalle informazioni disponibili tramite la realizzazione progressiva del Sistema informativo della Comunità sullo stato dell'ambiente e delle risorse naturali (Community Information System on the State of Environment and on Natural Resources — Corine) (1) (punto 2.6.6).

2.6.4. Più in generale, la Commissione intende rivedere il suo completo approccio alla diffusione sull'informazione e sui problemi ambientali. Potrebbe essere fatto molto di più per informare il pubblico e quindi influenzare l'opinione pubblica a favore dell'adozione di una severa politica ambientale. Come indicato nel paragrafo 2.2, la Commissione intende assicurare una più ampia disponibilità di informazione in merito alla realizzazione della legislazione ambientale della Comunità. La Commissione, inoltre, intraprenderà i passi necessari per assicurare la preparazione di un numero molto maggiore di relazioni in merito agli aspetti scientifici, tecnici ed economici ad uso della Commissione durante lo studio di proposte politiche (che potrebbero essere di interesse più esteso). La Commissione sostiene inoltre il lancio di una nuova rivista sulla legislazione e sulla politica ambientale della Comunità. Al fine di accrescere l'efficacia delle azioni intraprese nel contesto informativo, la Commissione provvederà inoltre ad un migliore coordinamento tra il consiglio di amministrazione per l'informazione, il servizio comunicazione e cultura e gli altri servizi di competenza.

2.6.5. Lo scopo principale dell'Anno europeo dell'ambiente (European Year of the Environment — EYE) (sezione 8), consiste nel convincere ogni individuo, tramite la Comunità, circa l'importanza dell'ambiente, modificando l'atteggiamento (del singolo e della società) affinché si comprenda la necessità dell'adozione di severi standard di protezione ambientale; si offrirà in questo modo l'opportunità, e si lancerà una sfida, affinché venga migliorata in modo radicale l'azione svolta in passato nel comunicare le informazioni relative a istanze e problemi ambientali, così che siano accessibili a tutte le componenti sociali. Si offrirà in questo modo la possibilità di convincere ciascuno circa la necessità dell'impegno personale (nel corso dell'Anno europeo sull'ambiente e oltre) per ottenere dei miglioramenti.

2.6.6. Il sistema di informazione circa lo stato dell'ambiente (Corine) sarà di grande importanza e di valore sempre crescente a livello dei puri dati concernenti i parametri ambientali significativi. Lo scopo principale del Corine consiste nel garantire la disponibilità, sulla solida base costituita dalle informazioni di comparazione sull'ambiente, agli agenti economici, e a coloro che hanno poteri decisionali nell'ambito della Comunità, di un supporto per il processo di formulazione della politica, per la realizzazione legislativa e per l'integrazione della dimensione ambientale in altre aree politiche. La realizzazione pratica del programma Corine è in corso e, durante il periodo di tempo coperto dal quarto programma d'azione in materia ambientale, si lavorerà al fine di un suo continuo sviluppo. Al termine della fase di lavoro che riguarda le decisioni del Consiglio, la Commissione presenterà una relazione allo stesso e sottoporrà delle proposte che assicurino la disponibilità, nell'ambito della Comunità intera, di un'ampia gamma di dati aggiornati relativi all'ambiente e alle risorse naturali, presentata in modo, e secondo una combinazione, che possa essere di notevole aiuto al fine della formulazione di decisioni.

2.6.7. Allo stesso momento, e allo scopo di completare le informazioni prodotte nel quadro del programma Corine, la Commissione intende rafforzare la componente ambientale del programma statistico della Comunità europea; a questo proposito si propone in particolare di sviluppare una migliore informazione circa le relazioni intercorrenti tra economia e ambiente.

2.6.8. L'educazione ambientale ha una particolare importanza nel rafforzamento dell'interesse del pubblico in merito alle questioni ambientali. Come è già stato notato, tutti devono riconoscere che possono contribuire, con il loro comportamento, al miglioramento delle condizioni ambientali e tale consapevolezza può essere inculcata, nel miglior modo, nel corso del periodo scolastico. L'educazione ambientale, già delineata nei primi programmi di intervento, continuerà perciò a costituire un supporto a livello comunitario. È stata realizzata con successo una rete di scuole pilota (dapprima a livello primario e poi secondario) nel corso degli ultimi otto anni con il deciso sostegno degli Stati membri. Si sono raccolte esperienze di notevolissimo valore. La Commissione intende pubblicare, durante l'Anno europeo dell'ambiente, una relazione completa in merito al lavoro svolto sinora nella rete di scuole pilota e sulle lezioni che ne sono state ricavate. Verrà altresì inviata una comunicazione al Consiglio con l'indicazione delle basi sulle quali si intende consolidare la rete, estendendola a livello terziario, secondo le esperienze attualmente disponibili e secondo gli ultimi sviluppi nel campo della scienza dell'educazione.

2.6.9. La funzione delle organizzazioni non governative nello sviluppo della politica e del pensiero ambientale è di fondamentale importanza. Lo sviluppo e l'applicazione della politica ambientale spesso necessita di un difficile arbitrato tra interessi importanti ma differenti di gruppi sociali ed economici. Si deve

(1) Decisione n. 338/85/CEE (GU n. L 176 del 6. 7. 1985).

tenere conto dell'interesse dei settori specifici dell'industria, dal livello manageriale a quello sindacale, nonché delle diverse situazioni degli Stati membri. Allo stesso modo si devono considerare i punti di vista dei gruppi di pressione che difendono interessi di settore o interessi specifici.

In tale complessa situazione, grande importanza riveste l'esistenza di organizzazioni non governative che possono essere considerate rappresentative di interessi ambientali generali e che potrebbero eventualmente agire come partner degli organi di formulazione della politica. Per questo motivo la Commissione porterà avanti i propri contatti costruttivi e permanenti e lo scambio con organizzazioni ambientali rappresentative a livello europeo, in special modo con il dipartimento europeo dell'ambiente (European Environment Bureau).

2.6.10. Le federazioni industriali (ad esempio la Unice) e i corpi sindacali (ad esempio l'Etuc) stanno compiendo sforzi sempre maggiori per collaborare, a livello nazionale ed europeo, alla formulazione ed esecuzione della politica ambientale. La Commissione è convinta che sia molto importante rafforzare e organizzare in modo più efficace la propria collaborazione con le federazioni industriali ed i sindacati, e farà ogni sforzo possibile per raggiungere questo obiettivo. In tale contesto, la Commissione intende servirsi il più possibile dei contributi effettuati dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita.

3. APPROCCI ALLA PREVENZIONE E AL CONTROLLO DELL'INQUINAMENTO

3.1. Principi generali

3.1.1. Le politiche ambientali sono concepite e realizzate per fasi che vanno dalla percezione di un problema ambientale (sia di un problema esistente che, di preferenza, allo stadio in cui è solamente potenziale) sino all'istituzione e all'applicazione delle misure di rimedio o preventive. L'obiettivo principale di tali misure consiste nel prevenire i danni agli esseri umani e all'ambiente, o qualora il danno si sia già verificato, porvi rimedio.

3.1.2. La natura delle misure che devono essere intraprese nell'ambito dei problemi derivanti dall'inquinamento, in pratica, indicano inevitabilmente un grado considerevole di diversità che dipende, tra l'altro, dalla natura degli effetti avversi percepiti o anticipati, dalle loro cause, e dalle fonti del problema. Così, ad esempio, un problema di inquinamento potrebbe, in misura variabile essere:

— acuto o cronico;

— localizzato o disperso geograficamente;

— collegato principalmente ad una sostanza inquinante singola o ad una combinazione di sostanze;

— concentrato in un settore (aria, acqua o suolo) oppure può interessarne più di uno e/o coinvolgere il movimento degli agenti inquinanti tra i diversi settori;

— inoltre le fonti di qualsiasi problema di inquinamento possono essere date da un punto sorgente (o da più sorgenti) oppure diffuse, possono essere fisse o mobili e collegate principalmente ad uno o più settori industriali.

3.1.3. Considerata la complessità, è naturale ed ovvio che gli approcci al controllo dell'inquinamento siano diversi nella loro enfasi, a seconda delle possibilità tecniche, amministrative e legali delle misure di controllo, nonché del modo in cui sono distribuiti gli effetti dell'inquinamento e di queste stesse misure. È importante, ad ogni modo, riconoscere che questi diversi approcci non rivelano alcuna differenza nei principi fondamentali. Così, ad esempio, una misura che si concentra su una singola sostanza inquinante, può essere giustificabile se (nelle particolari circostanze e alla luce di prove scientifiche disponibili) sembra non mostrare interazioni significative con altre sostanze inquinanti. Questo caso speciale, comunque, non nega il principio generale secondo il quale le politiche di controllo dell'inquinamento dovrebbero tenere conto di tali effetti di interazione.

3.1.4. La prima fase, nel controllo di un problema di inquinamento, consiste nella ricerca e nello studio dettagliato per individuare i fattori interessati e le loro interrelazioni. In generale, i problemi di inquinamento possono essere caratterizzati da quattro problemi principali: la sostanza inquinante, le sorgenti di inquinamento, il settore ambientale o i settori nel quale la sostanza inquinante viene liberata o nel quale appare, o attraverso il quale viene trasportata, e l'organismo ambientale che ne è il bersaglio. Le azioni di controllo possono essere dirette verso uno o più elementi che stanno alla base del problema.

3.1.5. L'agente inquinante può essere una singola sostanza chimica o una miscela e può essere composto da sostanze organiche, inorganiche o entrambe, e ancora può trattarsi di una entità fisica, quale il rumore

o il calore. L'azione di controllo della sostanza inquinante tende a prevenire o a ridurre l'emissione di una sostanza specifica, o di un tipo di inquinamento proveniente da molte fonti, nel settore ambientale interessato. I controlli della fonte tendono a ridurre l'emissione delle fonti maggiori e in tutti i settori nei quali l'agente inquinante ha un impatto significativo.

3.1.6. Se si concentra l'attenzione sul settore ambientale interessato, è ovvio quindi che uno o più di uno possono essere quelli coinvolti dall'emissione e dal trasporto di agenti inquinanti: i settori più significativi sono l'atmosfera, le acque, il suolo, i depositi e la vita vegetale e animale. I controlli esercitati sui settori ambientali normalmente tendono a ridurre l'emissione di una sostanza specifica proveniente dalle principali sorgenti inquinanti che si riversano nel settore interessato.

3.1.7. Infine, rivolgendo l'attenzione all'oggetto dell'inquinamento, si tratta normalmente di un organismo vivente ma può essere non animato, come ad esempio il terreno o un edificio. I controlli dell'oggetto possono tendere a proteggere l'organismo o l'ambiente dai danni, cioè l'obiettivo della qualità ambientale in forma di controlli basati su di esso.

3.1.8. Un'appropriata strategia può essere decisa solo quando il problema ambientale è stato identificato ed esaminato. La strategia di controllo prescelta può includere gli standard biologici, i limiti di esposizione, gli obiettivi o gli standard di qualità ambientale, gli standard di emissione, gli standard di lavorazione e operativi, gli standard di produzione, i limiti sulla emissione totale o su una gamma di controlli preventivi, sia a livello nazionale che regionale (come ad esempio l'applicazione delle procedure di valutazione sull'impatto ambientale o i test e i requisiti di denuncia per nuovi processi e prodotti industriali), nonché una combinazione tra questi elementi.

3.1.9. La strategia di controllo adottata può chiaramente richiedere diverse forme di azione a livello comunitario, a seconda, ad esempio, della natura e dell'ampiezza del problema, degli effetti di eventuali misure sull'attività del mercato comune per beni e servizi e dell'interazione con altre politiche della Comunità.

3.2. Controlli di inquinamento multisettoriale

3.2.1. Quando i problemi sono causati dall'emissione di agenti inquinanti provenienti da molte fonti e che confluiscono in un solo settore (senza alcun effetto incrociato tra i settori), l'approccio più appropriato è quello basato sui limiti di emissione o sulle norme di qualità ambientale relative a quel settore. Sino ad ora la politica ambientale della Comunità tendeva a seguire questo metodo. Anche se il terzo programma d'azione in materia ambientale fa riferimento alla necessità di «evitare qualsiasi trasferimento dell'inquinamento che possa insorgere in seguito all'adozione di misure solo parziali», la tendenza predominante è stata quella di concentrarsi sui problemi di inquinamento quando questi si verificano nei diversi settori, aria, acqua, suolo. Si sono, ovviamente, creati alcuni importanti strumenti orizzontali, quali ad esempio il sesto emendamento (1) e la direttiva di recente adozione sulla valutazione dell'impatto ambientale (2), ma, nel complesso, la prospettiva considerata è stata settoriale, e tale prospettiva si è riflessa nella struttura dei dipartimenti che si occupano dell'ambiente.

3.2.2. In questo modo sono stati precocemente definiti, a livello comunitario, degli obiettivi di qualità per alcune utilizzazioni dell'acqua. Tali considerazioni sono state rapidamente seguite da norme di emissione, a livello comunitario, relative allo scarico di certe sostanze pericolose nell'acqua (anche se il cosiddetto approccio parallelo della direttiva 76/464/CEE (3) indica che queste norme erano accompagnate al tempo stesso da obiettivi di qualità). Esaminando l'inquinamento atmosferico inoltre, alcuni standard di qualità sono stati definiti a livello comunitario per essere poi seguiti dall'adozione di una direttiva strutturale sull'emissione di sostanze provenienti da alcuni impianti industriali (4) che prevede l'instaurazione di limiti di emissione per tutta la Comunità, e dalle proposte della Commissione per i limiti di emissione sugli scarichi nell'atmosfera provenienti da grandi impianti di combustione. I problemi derivanti dai rifiuti sono stati affrontati con una serie di direttive comunitarie che mirano a stabilire una struttura generale per la sistemazione dei rifiuti sul suolo, con particolare riguardo ai rifiuti tossici e pericolosi. Lo scarico dei rifiuti in mare costituisce l'oggetto di una recente proposta della Commissione (5).

3.2.3. Una conseguenza inevitabile dell'approccio settoriale all'inquinamento consiste nel fatto che potrebbe venire esercitata una pressione maggiore in un'area in conseguenza di rigide norme adottate in un altro settore. Se si limitano gli scarichi nelle acque o nell'atmosfera, la soluzione preferenziale potrebbe sembrare quella di rivolgersi al suolo. Comunque, qualora si rendessero più severi, a loro volta, i controlli sugli scarichi dei rifiuti nel territorio (e nel mare) potrebbero sorgere altre difficoltà. Secondo la Commissione, la Comunità ha bisogno di muoversi nel senso di norme ambientali sempre più rigide in tutti i settori. Tenendo conto di queste circostanze, si può facilmente dedurre che un approccio settoriale ai problemi

(1) GU n. L 259 del 18. 9. 1979.
(2) GU n. L 175 del 5. 7. 1985.
(3) GU n. L 129 del 18. 5. 1976.
(4) GU n. L 188 del 16. 7. 1984.
(5) GU n. C 245 del 26. 9. 1985.

dell'inquinamento non costituisca necessariamente la soluzione più efficiente a livello economico, poiché non raggiunge necessariamente la riduzione massima dell'inquinamento (considerando tutti i settori) ad un dato costo.

3.3. **Controlli sulle sostanze**

3.3.1. Dalla rassegna della legislazione comunitaria emerge come l'approccio sin qui adottato per l'inquinamento dei diversi settori ambientali non sia sempre stato coerente. Qualora non si sia considerata l'interazione tra le sostanze inquinanti come elemento significativo, una strategia coerente dovrebbe tendere a:

a) valutare l'esposizione di un particolare obiettivo dovuta ad un determinato agente d'inquinamento, nei suoi percorsi (aria, acqua, suolo);

b) valutare gli effetti di tale esposizione, compreso il rischio per la salute e per l'ambiente;

c) stabilire delle norme atte a limitare l'impatto dell'inquinamento, ove queste siano appropriate.

3.3.2. Considerando l'orientamento principalmente settoriale già seguito dalla Comunità, gli interventi sono stati tendenzialmente concentrati sullo scarico di un particolare agente inquinante in un determinato settore (ad esempio l'acqua) isolatamente, senza tener conto dell'impatto sugli altri settori, quali l'aria e il suolo. In alcune circostanze questo approccio si presta a critiche in base al fatto che gli effetti incrociati sugli altri settori non possono essere ignorati. Nei precedenti programmi d'azione comunitaria in materia ambientale, nonché in diversi strumenti già adottati dal Consiglio, sono già presenti vari «elenchi specifici in relazione al settore (ad esempio, la "lista nera" e la "lista grigia" delle sostanze il cui scarico nelle acque deve essere regolato secondo quanto previsto dalla direttiva 76/464/CEE) (1). In ambito comunitario non è ancora stato fatto alcun tentativo per valutare le sostanze su base settoriale incrociata, e neppure per prevedere delle strategie di controllo su tale base, nonostante il fatto che, in pratica, in alcuni casi, l'aggregazione di norme diverse, che può essersi verificata a casaccio per un certo periodo di tempo in settori diversi e in merito a determinate sostanze, possa infatti avere avuto come risultato un controllo più o meno efficace.

3.3.3. Un approccio integrato alle sostanze chimiche in base alle stesse dovrebbe:

— tener conto dell'incidenza di una determinata sostanza proveniente da una qualsiasi sorgente;

— procedere ad una valutazione integrata dei rischi che tenga conto delle diverse possibilità di esposizione esistenti per gli esseri umani e per l'ambiente;

— condurre ad una scelta circa la soluzione più efficace del problema che si è verificato.

3.3.4. Un simile approccio integrato alla gestione delle sostanze chimiche dovrebbe portare alla compilazione, a livello comunitario, di una lista provvisoria di priorità delle sostanze al fine di stabilire una politica ambientale. Un'ulteriore disamina e valutazione potrebbe condurre alla formulazione di un elenco definitivo di priorità delle sostanze che, a sua volta, dovrebbe portare alla considerazione, a livello della Comunità, delle strategie di controllo relative alle singole sostanze quali PCB, cadmio, piombo, fosfati, arsenico, rame, mercurio, amianto, diossina, ecc. Tali strategie, ovviamente, dovrebbero tener conto dei controlli che già esistono a livello comunitario in certi settori.

3.3.5. La Commissione ha già iniziato a lavorare sulla base di un approccio sul controllo delle sostanze in alcuni casi particolari. Un esempio di possibile applicazione di questo approccio è contenuto nelle proposte avanzate dalla Commissione per ridurre l'inquinamento ambientale derivante dall'amianto (2).

3.3.6. Sono possibili altri metodi di applicazione dello stesso principio. La Commissione sta revisionando con attenzione, su una base di coinvolgimento di più nazioni, i problemi ambientali causati dal cadmio. Tale revisione dovrebbe condurre ad una conclusione che indichi se la normativa comunitaria esistente sulla limitazione degli scarichi di questa sostanza nell'ambiente, tramite qualsiasi veicolo, sia sufficiente o se esistono dei vuoti e, in questo caso, atta a garantire una protezione adeguata. In queste circostanze dovrebbero venire sottoposte delle proposte in merito.

3.4. **Controllo delle sorgenti**

3.4.1. La gestione dell'ambiente dovrebbe idealmente tenere conto delle interazioni tra le sorgenti di inquinamento (se, ad esempio, una limitata capacità di assorbimento sia comune a diversi scarichi). In alcuni casi, ad ogni modo, potrebbe essere ragionevole focalizzare i controlli su un solo tipo di sorgente (specialmente nel caso in cui non esistano altre sorgenti significative di inquinamento, o sostanze inquinanti, in questione). In certa misura le direttive della Comunità (adottate o proposte) in merito alle automobili e ai grandi impianti di combustione, costituiscono un approccio che prende in considerazione le sor-

(1) GU n. L 129 del 18. 5. 1976.
(2) GU n. C 349 del 31. 12. 1985.

genti nel senso che comprendono un gruppo o una classe di sostanze inquinanti (traffico, centrali energetiche). Non si indicano, comunque, deliberatamente e nella loro globalità, gli scarichi inquinanti (compresa la generazione di rifiuti) appartenenti a una classe o ad un gruppo specifico. L'approccio che prende in considerazione la sorgente, come indicato nel capitolo 5 del primo programma di intervento sull'ambiente (interventi specifici in certi settori industriali e nella produzione di energia), non ha fatto molti progressi, almeno a livello comunitario, anche se nel programma venivano individuati quindici settori industriali chiave e nonostante il fatto che venissero intrapresi numerosi studi.

3.4.2. In realtà, furono avanzate delle proposte solo per due settori industriali, ovvero per il diossido di titanio (dove venne adottato un approccio multisettoriale) e la «pasta e carta» (nel cui caso l'enfasi fu posta sugli scarichi nelle acque). La proposta concernente la «pasta e carta» non venne adottata e neppure presa in considerazione dal Consiglio, e l'iter delle proposte sul diossido di titanio non è stato certo incoraggiante. Ad ogni modo, un approccio che si basi sulle sorgenti (diretto a singole industrie o con obiettivo un gruppo di industrie e che copra tutti gli scarichi, nell'atmosfera, nell'acqua o sul suolo, che generano rifiuti solidi, liquidi o gassosi) è adatto in certe circostanze ed è uno degli approcci alternativi possibili che può valer la pena di riprendere in considerazione.

3.4.3. A supporto di tale approccio, sarebbe necessaria una conoscenza migliore e più estesa circa l'emissione di rifiuti, proveniente dalle maggiori sorgenti di inquinamento, nell'aria, nell'acqua e nel suolo e si dovrebbe altresì conoscere la loro probabile evoluzione. Si dovrebbero stilare degli inventari sulle emissioni da tenere continuamente aggiornati. Si dovrebbe, inoltre, rendere pubblico e sostenere regolarmente lo stato di avanzamento delle tecnologie atte a controllare le emissioni, insieme ai costi relativi. Tale intervento è comunque auspicabile, qualsiasi sia l'approccio addottato nel controllo dell'inquinamento, e la Commissione dovrà intraprendere i passi necessari per progredire in questa direzione, in collaborazione con gli Stati membri e con le industrie interessate.

3.4.4. La Commissione considererà ulteriormente questi problemi e intraprenderà gli studi ed i dibattiti necessari per consentire la riflessione sull'argomento da sviscerare. Così facendo, sarà importante essere consapevoli circa le difficoltà che sino ad oggi hanno impedito il progresso, quali, ad esempio, la sensazione di essere soggetti ad una apparente forma di «discriminazione» esercitata contro certi settori dell'industria; vi sono problemi di sovrapposizione, nel caso in cui le sostanze inquinanti considerate da un metodo di approccio globale multisettoriale e che consideri più sostanze inquinanti, necessitino di un meccanismo di controllo altamente sofisticato, una capacità di giudicare in modo corretto un pacchetto di interventi di controllo ottimale per ridurre i rifiuti o per gestirli e distribuirli in modo che venga causato il danno minore possibile per l'ambiente, prevedendo altresì la migliore utilizzazione (assicurando così il beneficio maggiore per l'ambiente al minore costo), ed infine occorre fare in modo che tali norme entrino in vigore. In questo modo si avrebbero inevitabilmente delle implicazioni di tipo istituzionale negli Stati membri, e, in questo senso, un'autorità di controllo potente, che sia in grado di svolgere le funzioni di giudice tra i diversi settori ambientali per garantire l'applicazione di soluzioni ottimali, sembra essere l'inevitabile corollario di un simile approccio. Vi sono ovviamente molte altre ragioni per comprendere la necessità di tale ufficio.

3.5. **Standard di prodotti, limiti di emissione, obiettivi e standard di qualità ambientale**

3.5.1. Le normative ambientali che regolano gli standard dei prodotti o dell'emissione possono essere basate sulle caratteristiche tecniche dell'industria o del prodotto oggetto della normativa e/o su un obiettivo di qualità indicato formalmente o su uno standard relativo all'ambiente che li riceve. Si è usata infatti una vasta gamma di approcci.

3.5.2. Nella legislazione adottata sino ad oggi, la Comunità ha, ad esempio, fissato il limite per le emissioni di gas per i veicoli a motore e, nel caso di certe sostanze inquinanti, la Commissione ha proposto che vengano fissati i limiti per certe sorgenti fisse. Al tempo stesso per alcune sostanze inquinanti, come ad esempio SO_2, particellari e piombo, sono stati concordati a livello comunitario degli standard di qualità atmosferico. Per quanto riguarda gli scarichi di sostanze pericolose nell'acqua, la Comunità ha raggiunto un accordo circa il cosiddetto approccio «parallelo» sulle sostanze da includere nella «lista nera», accordo secondo il quale gli Stati membri sono liberi di scegliere sia gli obiettivi di qualità ambientale che l'approccio per il limite di emissione, sottolineando che, per lo scarico delle sostanze comprese nella «lista grigia» (come per le direttive che riguardano utilizzazioni particolari delle acque), si dovrebbe seguire un approccio basato sugli obiettivi di qualità.

3.5.3. Per quanto riguarda l'inquinamento del suolo, la prima direttiva adottata, circa l'utilizzazione dei liquami nell'agricoltura (1), fornisce sia gli standard di qualità che i limiti di emissione (resa e qualità), da osservare simultaneamente. In altre direttive invece, i requisiti sono stati espressi solamente in termini generali.

3.5.4. In molti casi importanti (cioè il contenuto di piombo nella benzina, e il contenuto di zolfo nel gasolio) si sono stabilite delle norme importanti con il duplice obiettivo di proteggere l'ambiente e di evitare che si creino delle barriere artificiali al commercio o una distorta competitività. In altri casi si sono adottati differenti metodi di approccio, come per i requisiti atti a realizzare dei programmi [ad esempio, direttive per contenitori di bevande (2)], oppure riduzioni concordate nei livelli di utilizzazione [ad esempio la decisione riguardante la CFC (3)]. In alcuni casi concernenti le direttive sulle acque, sono stati tracciati dei valori di guida e obbligatori. Altre forme di indicazioni in merito ad una pratica corretta possono altresì svolgere un ruolo importante.

3.5.5. Un altro elemento importante per stabilire degli standard a livello comunitario, è lo «stato di avanzamento» in termini di tecnologia disponibile. Il problema consiste nella traduzione di questo concetto generale in valori concreti. È da notare che nella recente legislazione ambientale della Comunità (principalmente in relazione all'inquinamento atmosferico e delle acque) si fa riferimento in modo sempre maggiore alla migliore tecnologia disponibile. Su questo sfondo di accordi presi a livello comunitario, sarebbe utile promuovere uno scambio di informazioni più efficiente tra gli Stati membri e la Commissione, in merito alle proprie esperienze e alla conoscenza delle tecnologie applicabili. La Commissione intende avanzare delle proposte in merito al modo di realizzazione di tale scambio di informazioni.

3.6. Conclusioni

3.6.1. La Commissione non considera preferenziale nessun approccio rispetto agli altri. Molto è dovuto alle circostanze applicabili ai casi singoli. Le proposte future stabiliranno degli standard che siano considerati come i più adeguati alla luce dei requisiti di protezione ambientale, e delle responsabilità della Comunità. Le misure della Comunità, quindi, (ad esempio regolamentazioni dei livelli di rumore) il cui scopo principale è di evitare le distorsioni commerciali che insorgerebbero da azioni unilaterali degli Stati membri, saranno tese ad attribuire importanza alle condizioni tecniche per il mantenimento della qualità ambientale; d'altro canto le misure tese a combattere l'inquinamento oltrefrontiera, quali la pioggia acida, dovranno tenere conto sia degli standard di qualità ambientale che dei requisiti tecnici per le azioni di rimedio.

3.6.2. La Commissione, ad ogni modo, considera che la Comunità abbia una esperienza sufficiente circa i molti approcci per la protezione ambientale adottati sino ad oggi nella legislazione della Comunità, per rendere auspicabile e meritevole una revisione di tutto il problema. Lo scopo di tale revisione dovrebbe essere quello di determinare se sia possibile formulare un valido principio che sia di guida agli approcci preferenziali da adottarsi nella futura legislazione comunitaria. Di conseguenza, la Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri, intraprenderà i passi necessari per operare una revisione generale dei valori e dell'efficacia degli approcci nello stabilire gli standard adottati sino ad ora, insieme alle considerazioni circa la possibile realizzazione futura [compreso il ruolo degli strumenti economici (punto 2.5.6)].

4. AZIONI IN SETTORI SPECIFICI

4.1. Inquinamento atmosferico

4.1.1. Nonostante il fatto che la Comunità abbia compiuto dei progressi nel trattare le cause tradizionali dell'inquinamento atmosferico, quali il fumo, particelle in sospensione e anidride solforosa nelle aree urbane industrializzate, recentemente sono emersi nuovi problemi, collegati tra l'altro all'aumento del traffico e ai depositi acidi che costituiranno, con molta probabilità, il problema principale. Gli agenti responsabili dell'inquinamento atmosferico, in modo particolare lo zolfo, l'ossido di azoto, gli idrocarburi e gli ossidanti fotochimici, sono noti come agenti che acidificano il suolo e le superfici delle acque in modo individuale, collettivo e sinergetico, inibendo la crescita delle piante, danneggiando monumenti, edifici e strutture; tali agenti sono anche potenzialmente nocivi per la salute umana.

(1) GU n. L 181 del 4. 7. 1986.
(2) GU n. L 176 del 6. 7. 1985.
(3) GU n. L 329 del 25. 11. 1982.

4.1.2. I processi industriali, l'incenerimento dei rifiuti e altre attività umane che danno origine all'emissione nell'aria di sostanze identificate e sospettate come permanenti, tossiche o pericolose, (ad esempio, metalli pesanti, PCB, amianto) contaminano non solamente l'aria ma portano anche al trasferimento dell'inquinamento ad altre parti dell'ambiente, producendo effetti deleteri sugli esseri umani e sugli ecosistemi. Questa è un'ulteriore ragione per ridurre le emissioni nell'atmosfera.

4.1.3. Il Consiglio europeo, durante l'incontro svoltosi a Stoccarda nel giugno 1983, ha richiesto di accelerare e rinforzare l'intervento a livello nazionale, comunitario e internazionale, allo scopo di combattere l'inquinamento dell'ambiente e in particolare dell'atmosfera. Come prima risposta, la Commissione ha inoltrato al Consiglio un certo numero di proposte che hanno come scopo la riduzione delle emissioni provenienti dalle fonti maggiori, fisse e mobili (1). Parallelamente è stato realizzato uno sforzo maggiore per incrementare la ricerca circa le cause e gli effetti delle sostanze che inquinano l'atmosfera, con lo scopo di mettere in luce i meccanismi che ingenerano i danni osservati.

4.1.4. La Commissione inoltre ha spiegato che era in corso di adozione un approccio strategico che comprendeva le necessità di una diminuzione globale sostanziale dell'emissione di sostanze acidificanti da tutte le fonti maggiori. Questo sarà l'obiettivo perseguito. In collegamento a questo problema è di primaria importanza che la proposta della Commissione per la riduzione delle emissioni provenienti da grandi impianti di combustione, ancora in discussione presso il Consiglio, venga adottata al più presto, e preferibilmente prima dell'inizio del quarto programma d'azione in materia ambientale (2). Similmente, la finalizzazione e la realizzazione delle nuove «norme europee» concernenti l'emissione degli scarichi dei veicoli a motore, condurrà ad un'ulteriore riduzione dell'ossido di azoto, degli idrocarburi e di altre sostanze inquinanti. Queste misure in sé comunque non saranno probabilmente sufficienti.

4.1.5. Attualmente la Commissione sta lavorando sulla realizzazione di una strategia globale a lungo termine per ridurre l'inquinamento atmosferico nell'ambito della Comunità europea ed anche oltre i suoi confini, e allo scopo di definire un approccio adeguato e complessivo come risposta alla sfida lanciata dal Consiglio europeo di Stoccarda. Questa strategia globale sarà pubblicata come comunicazione al Consiglio nel corso del 1987.

4.1.6. Nell'ambito di questa strategia, gli obiettivi principali saranno:

— identificare le sostanze inquinanti dell'aria (interni ed esterni) che attualmente e potenzialmente costituiscono il problema principale dal punto di vista della protezione della salute umana e dell'ambiente;

— determinare i mezzi più idonei, in riferimento alla sostanza e/o alla fonte, da applicare ai problemi dell'inquinamento già identificati o che presumibilmente saranno importanti, avendo cura di non trasferire semplicemente l'inquinamento dell'aria alle acque o al suolo;

— stabilire e realizzare degli obiettivi comunitari per la riduzione sostanziale delle emissioni da tutte le fonti primarie nell'atmosfera per combattere i depositi acidi e i danni conseguenti, incluso la corrosione e la morte delle foreste;

— a più lunga scadenza, ridurre la concentrazione nell'atmosfera delle principali sostanze inquinanti sino a livelli considerati accettabili per la protezione degli ecosistemi delicati;

— definire e attuare misure preventive contro l'inquinamento interno proveniente da un numero sempre maggiore di sostanze;

— sviluppare e istituire gli strumenti che possono aiutare nel raggiungimento di questi obiettivi, compreso:
  — un inventario di emissioni e di categorie di sorgenti maggiori,
  — un inventario delle migliori tecnologie disponibili per la riduzione dell'inquinamento e i costi relativi,
  — nuove tecnologie con basso tasso di inquinamento,
  — reti di controllo,
  — tecniche modello,
  — strumenti economici per prevenire l'inquinamento.

(1) Vedi la diciassettesima relazione generale sulle attività della Comunità europea, 1983, paragrafi 377-381.

(2) GU n. C 49 del 21. 2. 1984.

4.1.7. Continuando il lavoro già iniziato con i precedenti programmi di intervento, si dovranno considerare le principali categorie degli impianti elencate nella direttiva 84/360/CEE, sull'inquinamento atmosferico causato dagli impianti industriali (1), al fine di garantire uno standard di emissione valido per la Comunità. Inoltre, le norme di emissione della Comunità, basate sulla migliore tecnologia attualmente disponibile, potrebbero essere necessarie per sorgenti di inquinamento che non sono ancora coperte da questa direttiva (in particolare per gli impianti nucleari e per gli impianti di combustione di oli e carburanti solidi), al fine di raggiungere, entro un ragionevole periodo di tempo, un quadro entro il quale tutte le maggiori sostanze inquinanti dell'atmosfera provenienti dalle categorie principali di impianti vengano controllati su base coerente. Per tutti questi problemi la Commissione sottoporrà delle proposte adeguate.

4.1.8. Verranno proposte ulteriori misure per ridurre l'inquinamento atmosferico causato dalla categoria del trasporto, non ancora coperta dalla legislazione della Comunità. Per alcune sostanze inquinanti possono essere necessari standard di qualità dell'atmosfera, come nel caso degli ossidanti fotochimici, tra i quali si sospetta che l'ozono abbia un ruolo importante a causa del suo effetto sinergetico in collegamento con i depositi acidi. Si considererà la possibilità di realizzare una normativa di qualità atmosferica a livello comunitario che comprenda ad esempio i depositi acidi nelle foreste e altri delicati ecosistemi.

4.1.9. Al di fuori della Comunità, enorme importanza riveste la necessità di un'azione internazionale coordinata sull'inquinamento atmosferico; anche se la Comunità mette ordine in casa propria, per raggiungere un reale progresso, ci sarà ancora bisogno di continuare a svolgere un ruolo attivo e costruttivo nel lavoro degli organismi internazionali quali, ad esempio, la Commissione economica per l'Europa e l'Organismo internazionale per l'energia atomica, nonché attraverso le relative convenzioni internazionali qualora vengano identificati e discussi problemi di inquinamento atmosferico.

4.2. **Acque dolci e aque marine**

4.2.1. Nel terzo programma d'azione in materia ambientale, si afferma che la Commissione dovrebbe continuare con le misure avviate nell'ambito dei primi due programmi e dovrebbe realizzare le direttive e le decisioni adottate dal Consiglio allo scopo di prevenire e ridurre l'inquinamento delle acque. Queste direttive e decisioni si riferiscono in particolare alla fissazione di standard di qualità, a livello comunitario, per utilizzazioni particolari dell'acqua (attualmente le acque di superfici, le acque potabili, le acque per la balneazione e per l'irrigazione sono raggruppate con le acque utilizzate per la coltivazione ittica e di molluschi), nonché alla riduzione dell'inquinamento causato dallo scarico di alcune sostanze pericolose nell'ambiente acquatico. Secondo quanto affermato nel terzo programma le aree principali di attività sarebbero:

— il controllo dell'inquinamento causato da sostanze pericolose;

— il controllo dell'inquinamento causato da spargimenti di olio;

— verifiche e controlli allo scopo di migliorare la qualità dell'acqua e di ridurre l'inquinamento.

4.2.2. Queste priorità restano valide nel contesto del quarto programma di azione in materia ambientale e la Commissione sottoporrà delle proposte adeguate in relazione a questi settori. Inoltre, si dovrà comunque sottolineare la priorità attribuita all'inquinamento marino, continuamente in crescita, ed il fatto che, in quel contesto, la Commissione dovrà porre una particolare attenzione alle altre sostanze pericolose trasportate dal mare, quali gli oli. La Commissione ha indicato inoltre nel documento COM(86) 327 la sua intenzione in merito alla necessità di proporre degli standard di emissione comunitari, nonché l'intenzione di avanzare proposte affinché la Comunità aderisca alla convenzione di Londra sugli scarichi.

4.2.3. Per quanto riguarda il problema dell'inquinamento delle acque causato dallo scarico di sostanze pericolose nell'ambiente acquatico, può darsi che occorra rivedere i vantaggi e i limiti del cosiddetto approccio «parallelo» stabilito dalla direttiva 76/464/CEE, come indicato nella sezione 3.3 più sopra. I due approcci non sono entrambi adatti ad affrontare le fonti di inquinamento singole o diffuse. La Commissione rifletterà in merito alla possibilità di sviluppare delle proposte per una politica di controllo dell'inquinamento più coerente, a copertura di entrambi i tipi di sorgenti di inquinamento e comprendenti un uso più discriminato di uno o di entrambi gli approcci paralleli.

4.2.4. Al tempo stesso la Commissione intende continuare con l'attuazione dettagliata della direttiva 76/464/CEE. Ora che il quadro delle direttive generali, atto a fissare i limiti di emissione e gli obiettivi di

(1) GU n. L 188 del 16. 7. 1984, pag. 20.

qualità in riferimento alle sostanze pericolose, è stato adottato (1), l'obiettivo di stabilire dei valori in merito alle sostanze che compaiono tra le 129 della «lista nera» (allegato 1), pubblicata dalla Commissione nel 1982 (2), può essere accelerato di molto. La Commissione sottoporrà delle proposte di valori in merito a molte tra queste sostanze durante il periodo del quarto programma d'azione in materia ambientale. Si continuerà anche il lavoro sulle sostanze comprese nella «lista grigia» (allegato II) e la Commissione intende sottoporre delle proposte in merito agli obiettivi di qualità con riferimento ad un certo numero di queste sostanze, particolarmente piombo, rame, nichel e zinco, se necessario e sulla base delle esperienze acquisite a livello nazionale.

4.2.5. Comunque, anche con un ritmo di azione più serrato come indicato più sopra, i provvedimenti volti alla protezione dell'ambiente acquatico della Comunità non sarebbero completi. Sono necessari ulteriori provvedimenti in un certo numero di settori. La Commissione intende presentare delle proposte relative alle direttive sul controllo e la riduzione dell'inquinamento delle acque in seguito allo spargimento ed allo scarico di effluenti animali ed all'uso eccessivo di fertilizzanti e pesticidi. Al fine di sensibilizzare la coscienza degli agricoltori sui problemi legati a tale situazione, sono necessarie delle misure che prevedano servizi educativi ed informativi. In questo modo, l'agricoltura, così come altri settori, contribuirebbe agli sforzi della Comunità tesi a ridurre l'inquinamento delle acque. La Commissione intende proporre anche il raggiungimento a lungo termine di standard minimi per tutte le acque della Comunità, e riesaminerà anche il problema dell'instaurazione di standard qualitativi per ulteriori utilizzazioni dell'acqua, oltre a quelle indicate nel punto 4.2.1 di cui sopra, in particolare per uso industriale ed agricolo.

4.2.6. Per quanto riguarda la protezione del mare, gli obiettivi principali per un'azione futura saranno:

— l'attuazione delle convenzioni internazionali relative e i protocolli per i quali la Comunità è parte contraente (3) e la partecipazione attiva al lavoro di altre organizzazioni internazionali che si occupano di inquinamento delle acque marine (4);

— lo sviluppo di una strategia e di un piano di interventi (MEDSPA) per la protezione del bacino mediterraneo (compreso ovviamente il Mare Mediterraneo) come previsto dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio, datata 24 aprile 1984 (5);

— la realizzazione della dichiarazione adottata dalle parti contraenti alla convenzione di Barcellona sulle base della quarta conferenza ordinaria di Genova (settembre 1985);

— la realizzazione delle decisioni prese durante la prima conferenza del Mare del Nord e la partecipazione attiva alla seconda conferenza che dovrebbe avere luogo nel 1987;

— la riduzione dell'emissione di sostanze inquinanti provenienti dal suolo nel mare attraverso i fiumi e lo scarico dei rifiuti, e trasportate dall'atmosfera;

— l'applicazione armonizzata a livello comunitario degli allegati opzionali alla convenzione Marpol 1973/78;

— lo sviluppo e la realizzazione pratica del sistema informativo della Comunità particolarmente in merito alle sostanze dannose che finiscono nel mare;

— il proseguimento del programma dei progetti dimostrativi pilota per la protezione marina contro gli oli e le altre sostanze chimiche; questi progetti dovranno tendere a migliorare le capacità nazionali di risposta in caso di situazioni di emergenza e/o allo sviluppo di nuovi mezzi o metodi per far fronte a scarichi di notevole entità; questi programmi inoltre contribuiranno anche all'individuazione dei modi secondo cui gli aspetti concernenti la progettazione della nave, i provvedimenti presi per il caricamento dei cargo e l'imballaggio e il caricamento delle sostanze pericolose trasportate nei container possano agevolare una risposta di successo nel caso di incidenti;

— addestramento dei responsabili per combattere l'inquinamento marino causato da oli e da altre sostanze pericolose;

— migliore integrazione dei requisiti ambientali nelle politiche di trasporto marittimo.

Con riferimento a tutte queste aree di azione, la Commissione prenderà delle iniziative appropriate in stretta collaborazione con gli Stati membri, sia tramite il meccanismo del Consiglio o tramite i comitati consultivi relativi.

---

(1) GU n. L 181 del 4. 7. 1986.

(2) GU n. C 176 del 14. 7. 1982.

(3) — La convenzione di Barcellona per la protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento e i suoi quattro protocolli (scarichi, sorgenti terrestri, inquinamento accidentale, aree a protezione speciale);
— la convenzione di Parigi per la prevenzione dell'inquinamento marino da parte di sorgenti di terra;
— l'accordo di Bonn per la cooperazione contro l'inquinamento del Mare del Nord dovuto agli oli e ad altre sostanze dannose.

(4) Ad esempio, IMO, UNEP, Port State Control, ILO.

(5) GU n. C 133 del 21. 5. 1984.

4.2.7. Oltre alle azioni descritte sopra, secondo la Commissione sono necessarie delle misure preventive specifiche. Questo si riferisce in particolare al miglioramento delle possibilità di raccoglimento disponibili per gli scarichi di oli ed altri rifiuti provenienti dalle navi nonché a migliori provvedimenti per il trattamento dei rifiuti. La Commissione presenterà delle proposte adeguate.

4.2.8. Altri problemi riguardanti le acque dolci e marine, ai quali si rivolge in misura sempre maggiore l'attenzione della Comunità, devono necessariamente comprendere quelli collegati alla manipolazione e alla disposizione dei sedimenti inquinanti, l'eutrofizzazione delle acque in alcune aree della Comunità e l'aggiornamento degli elenchi che comprendono le sostanze pericolose. Questi problemi saranno esaminati a fondo dalla Commissione e si continueranno a prendere tutte le iniziative considerate adatte per proteggerle.

4.2.9. Il miglioramento e la gestione delle fonti idriche continuerà a costituire uno degli obiettivi principali della Comunità specialmente in regioni semiaride e nelle piccole isole appartenenti alla Comunità. La Commissione continuerà a devolvere parte dei suoi sforzi a favore di questo problema, con particolare riguardo nel lavoro collegato all'area mediterranea in seno al MEDSPA.

4.2.10. La Commissione inoltre continuerà a partecipare attivamente al lavoro svolto dalla commissione del Reno allo scopo di garantire una più adeguata protezione del fiume contro tutte le forme di inquinamento. La Commissione, inoltre, parteciperà insieme alla Repubblica federale tedesca alle trattative per i provvedimenti a favore della protezione ambientale del Danubio.

4.3. **Prodotti chimici**

4.3.1. Di continua priorità sarà la realizzazione dei nuovi sistemi di notifica delle sostanze chimiche (direttiva 79/831/CEE) e la classificazione, l'imballaggio e l'etichettamento di sostanze chimiche nuove ed esistenti (1).

4.3.2. Il sistema di notifica stabilito con la direttiva 79/831/CEE consente alla Commissione e agli Stati membri di visualizzare i rischi, la distribuzione e gli usi dei prodotti chimici presenti sul mercato dopo il 1° settembre 1981. Una simile procedura è necessaria per una valutazione integrata dei rischi dei «prodotti chimici esistenti» (quelli posti in commercio prima di questa data ed elencati nell'Inventario europeo delle sostanze chimiche esistenti — EINECS).

4.3.3. Verrà proposta una direttiva atta a fornire una struttura complessiva per la valutazione dei rischi e della normativa in merito alle sostanze chimiche esistenti, nei casi in cui ciò si renda necessario. Questa direttiva stabilirà una procedura per il trattamento di una lista di priorità di sostanze chimiche che necessitano di attenzione immediata, indicando altresì i metodi per raccogliere le informazioni, e procedure di test ai fini della valutazione dei rischi per le persone e per l'ambiente. Potrebbe anche crearsi un meccanismo atto a coordinare lo sviluppo di strategie di controllo specifico delle sostanze chimiche, ove sia necessario.

4.3.4. La Commissione rivedrà continuamente i sistemi di classificazione, i requisiti dei test e i principi di guida degli stessi, stabiliti dalle direttive ambientali, per raggiungere, ove possibile, un'ulteriore razionalizzazione. Si terrà conto in particolare del lavoro già intrapreso in seno all'OCSE e altrove, in merito allo sviluppo, alla convalida e all'utilizzazione di metodi di studio alternativi, non basati su animali, o di metodi ove vengano impiegati meno animali e che comportino l'impiego di trattamento meno dolorosi.

4.3.5. L'approccio orientato alla sostanza per i problemi di inquinamento ambientale originati da sostanze di ampia utilizzazione e/o da prodotti chimici, è stato descritto in precedenza (paragrafo 3.2). Come si è notato, tale approccio dovrà:

— tenere conto dell'occorrenza di una particolare sostanza inquinante proveniente da qualsiasi fonte;

— procedere verso una valutazione integrata del rischio che tenga in considerazione i diversi percorsi attraverso i quali vengono esposte le persone e l'ambiente;

— portare alla scelta di misure più efficaci ed efficienti (sia di intervento legislativo che di altro tipo) per risolvere i problemi che si presentino.

La Commissione sta già seguendo questo approccio nel suo lavoro su certe sostanze di largo uso e che vengono immesse nell'ambiente, in particolare piombo e cadmio. Verranno fatte delle proposte adeguate.

(1) GU n. L 259 del 15. 10. 1979, pag. 10.

4.3.6. Un'altra spinta importante sarà la legislazione integrata delle sostanze chimiche pericolose. La Commissione sottoporrà a revisione l'adeguatezza delle misure legislative comunitarie esistenti, in particolare la direttiva 79/663/CEE sul commercio e l'utilizzazione delle sostanze chimiche (1) usate in passato per il controllo, tra le altre sostanze, del PCB e dell'amianto.

4.3.7. Sono già state proposte una legislazione e interventi comunitari a livello internazionale, circa l'importazione e l'esportazione di sostanze chimiche pericolose bandite o strettamente regolate nell'ambito della Comunità. La questione dell'esportazione di processi e impianti industriali pericolosi verso paesi non appartenenti alla CEE rimane una materia con alto grado di priorità. La Comunità dovrebbe elaborare una legislazione circa l'esportazione di processi industriali pericolosi sulla base delle informazioni e dell'esperienza ottenuta con la direttiva 82/501/CEE sui rischi dei principali incidenti (2); non appena si avrà una sufficiente esperienza nell'ambito della direttiva, la Commissione avanzerà delle proposte adeguate.

4.3.8. Per altre possibili applicazioni dell'esperienza ricavata dalla direttiva 82/501/CEE, la Commissione considererà se le procedure stabilite con tale direttiva per la sicurezza interna dell'impianto, la prevenzione degli incidenti, la pianificazione di emergenza, l'addestramento, le informazioni, ecc. potrebbero applicarsi utilmente agli impianti nucleari. La Commissione presenterà al Consiglio una relazione in merito nel più breve tempo possibile.

4.3.9. Più in generale si deve riconoscere che la preoccupazione in merito al movimento internazionale e alla produzione di sostanze chimiche dannose, delle scorie e degli impianti, sta rapidamente crescendo. In questo ambito gli incidenti, per quanto fortunatamente rari, possono avere un effetto devastante (Seveso e Bhopal). Oltre alla continua realizzazione e sviluppo della legislazione comunitaria in merito alle sostanze chimiche dannose (come descritto più sopra) e sui movimenti oltrefrontiera di rifiuti tossici e pericolosi (paragrafo 5.3), è necessario intraprendere un'azione urgente a livello internazionale con adeguate misure di controllo e notifica e procedure di autorizzazione, che forniscano un elevato grado di sicurezza senza ostacolare la produzione ed il commercio legittimo dei prodotti pericolosi. È impegno prioritario della Comunità, in collaborazione con l'ONU e l'OCSE, promuovere lo sviluppo rapido di codici mondiali di pratica ad integrazione di misure legislative specifiche necessarie per coprire alcuni aspetti di questo problema e la Commissione intraprenderà delle iniziative adeguate a questo fine.

4.3.10. La Comunità, insieme agli Stati membri è già una parte contraente della convenzione internazionale che si occupa della protezione dello strato di ozono. È in corso di sviluppo un protocollo che si occupa del clorofluorocarbonio (CFC). Con una successiva decisione del Consiglio, la Comunità ha limitato l'utilizzazione del CFC nella Comunità, ed è importante che ciò diventi una parte contraente del protocollo internazionale. La Commissione sta partecipando attivamente, insieme agli Stati membri, al lavoro preparatorio in corso e verranno presentate delle proposte nel momento adatto, per un mandato di negoziazione del testo finale.

4.4. **Biotecnologia**

4.4.1. Gli sviluppi raggiunti dalla biotecnologia negli ultimi anni sono stati sorprendenti ed hanno implicato un importante impegno politico da parte della Comunità. La Commissione ha svolto un ruolo principale nello sviluppo di una strategia comunitaria destinata alla biotecnologia europea, ed in particolare nello sviluppo di un approccio razionale nei confronti della ricerca sul DNA ricombinate. La Comunità ha già da tempo stabilito delle norme — che continua peraltro ad aggiornare laddove necessario — destinate a determinati campi di applicazione della biotecnologia, tra i quali quello dei generi alimentari, dei prodotti farmaceutici e dell'agricoltura. La ricerca sulle tecniche di valutazione dei rischi è contemplata dal programma d'azione sulla ricerca della biotecnologia 1985-1989, e verrà continuata ed ampliata con l'aggiornamento di tale programma.

4.4.2. Da un'ottica ambientale, due sono gli aspetti rilevanti. Da una parte, la biotecnologia dispone di un potenziale utilizzabile ai fini della protezione ambientale: purificazione delle acque, riduzione della richiesta di ossigeno per i rifiuti organici provenienti dalle industrie trattanti sostanze biologiche, e disintossicazione dei rifiuti. Dall'altra parte vi è invece una indiscussa preoccupazione manifestata dall'opinione pubblica circa l'estraneità alle più recenti scoperte dell'ingegneria genetica e, in particolare, all'uso diffuso in agricoltura di nuovi organismi con i possibili rischi che ne potrebbero derivare.

4.4.3. È ovvio l'interesse della Comunità europea nel controllare i rischi possibili derivanti dalla biotecnologia, dato che potrebbero riprodursi organismi nuovi o insoliti, originando problemi simili a quelli creati nel passato delle incursioni di agenti patogeni naturali in un ambiente nuovo (ad esempio, la malattia

(1) GU n. L 262 del 27. 9. 1976, pag. 201.

(2) GU n. L 230 del 5. 8. 1982.

dell'olmo olandese). Inoltre, lo sviluppo rapido delle industrie che usano tecniche moderne di manipolazione genetica potrebbe significare che l'impatto ambientale potenziale dei processi e dei prodotti della biotecnologia potrebbe moltiplicarsi rapidamente se non si prendono misure appropriate.

4.4.4. Una lunga esperienza in settori quali le politiche di sanità e la protezione ambientale dimostrano che è meglio valutare i rischi potenziali quanto più possibile in anticipo su produzioni su ampia scala così da poter intraprendere delle misure di carattere preventivo, se necessario. Ovviamente l'innovatore dovrebbe fornire i dati adeguati alle autorità competenti per tale valutazione, che dovrebbe essere completata da un controllo a posteriori alla luce dell'esperienza acquisita.

4.4.5. È impegno prioritario prevedere tale intervento a livello comunitario, sia per proteggere la salute e lo sviluppo dei cittadini della Comunità, che per preservare il mercato europeo dai regolamenti nazionali unilaterali. Nelle discussioni con i funzionari anziani degli Stati membri si è chiarito che la Comunità deve muoversi rapidamente e con risoluzione per creare un tessuto legislativo globale per lo sviluppo di processi e prodotti connessi con gli organismi manipolati geneticamente. La Commissione ha già iniziato in questo senso il lavoro tramite un comitato appositamente istituito, il comitato di interservizio per la normativa sulla biotecnologia (Biotechnology Regulation Interservice Committee — BRIC), sulla valutazione ed ulteriore sviluppo delle norme sanitarie ed ambientali in tale contesto.

4.4.6. Può rendersi necessario un approccio globale alla protezione dell'ambiente da eventuali rischi dovuti a organismi alterati geneticamente o esotici, con riferimento a:

1) natura (e potenziale viabilità nell'ambiente) degli organismi prodotti;

2) processi di produzione utilizzati;

3) scarichi nell'ambiente;

4) disposizione e gestione delle scorie;

5) prevenzione degli incidenti e natura dei rischi eventualmente derivanti;

6) metodi e luoghi di applicazione se si verifica una immissione deliberata nell'ambiente;

7) individuazione, visualizzazione e controllo della sopravvivenza, della moltiplicazione e della disseminazione;

8) popolazione esposta a vie di esposizione;

9) effetti sugli organismi umani, su altre specie ed ecosistemi.

4.4.7. Non è possibile effettuare una distinzione di base tra il tipo di rischio derivante da organismi già esistenti, organismi risultanti dalle tradizionali tecniche di manipolazione genetica, e quelli prodotti dalle tecniche molto più avanzate della moderna biotecnologia. Tuttavia, lo sviluppo di una vasta gamma e quantità di utilizzazioni destinate agli organismi geneticamente manipolati, potrebbe determinare un aumento dei rischi legati a tali pratiche, a meno che il loro sviluppo non venga inserito in un contesto contrassegnato da norme ben precise.

4.4.8. La normativa su tali nuovi organismi deve effettuare una distinzione tra i rischi legati a due diverse aree di utilizzazione: da un lato il tipo e l'entità dei rischi derivanti dagli usi industriali più limitati dei microrganismi manipolati geneticamente e che non sembrano richiedere provvedimenti fondamentalmente diversi da quelli adottati nel passato e, dall'altro, l'emissione pianificata di nuovi organismi nell'ambiente (quali vaccini attivi, microorganismi per la disintossicazione di rifiuti o gestione biologica degli insetti nocivi, o nuove specie vegetali o animali), dove l'esperienza passata (ad esempio, quella relativa all'impatto ecologico sulle popolazioni esistenti derivante dall'introduzione di specie esotiche) ha dimostrato la necessità di particolari precauzioni.

4.4.9. La Commissione intende procedere ad una valutazione delle necessarie richieste e presentare al Consiglio le appropriate proposte relative a due settori:

1) classificazione, contenimento e controllo dei rischi per le persone e l'ambiente derivanti dalla produzione, dall'uso e dall'eliminazione dei nuovi organismi;

2) notifica e consultazione per l'utilizzazione pianificata dei nuovi organismi nell'ambiente.

L'esigenza prioritaria del primo settore sarà probabilmente quella di armonizzare gli standard e le procedure di classificazione, contenimento, controllo degli incidenti, pianificazione e reazioni di emergenza, nonché per l'eliminazione di organismi potenzialmente a rischio utilizzati nei processi di produzione industriale. Per quanto concerne le pianificazioni delle emissioni, l'esigenza prioritaria sarà probabilmente quella di stabilire un sistema di notificazioni e permessi per l'emissione di nuovi organismi nell'ambiente.

4.4.10. Dato che nessuno Stato membro (o, comunque, nessun'altra nazione) ha applicato sino ad ora una legislazione esauriente in questo settore, la Comunità ha una importante opportunità per sviluppare da sé le regole appropriate, fornendo un modello per altre nazioni. La Commissione cercherà quindi di estendere e rinforzare l'efficacia di tale azione attraverso i negoziati in seno all'OCSE e ad altre organizzazioni internazionali.

4.4.11. La Commissione inoltre continuerà ed espanderà la ricerca scientifica sulla valutazione dei rischi derivanti dallo sviluppo e dall'utilizzazione di agenti biologici.

4.5. Rumore

4.5.1. Tutte le direttive della Comunità sul rumore, concordate sino ad ora, si sono occupate del rumore derivante dai prodotti. Esse stabiliscono dei limiti all'emissione di rumore consentita, proveniente da automezzi a quattro ruote, trattori, motocicli, impianti di costruzione, aviogetti e falciatrici. Inoltre la direttiva proposta stabilisce i limiti di emissione per gli elicotteri e i veicoli su rotaia, richiedendo inoltre un limite di rumorosità per gli elettrodomestici. Tale direttiva è in corso di discussione al Consiglio.

4.5.2. La questione che si pone a questo riguarda la misura in cui la Comunità dovrebbe preoccuparsi circa i problemi di rumore che non sono specifici del prodotto. Nonostante il fatto che il secondo programma d'azione in materia ambientale parli in termini ambiziosi di «definizione e realizzazione di una politica antirumore della Comunità», secondo la quale la Commissione dovrebbe proporre un programma che stabilisca una struttura generale per un corpo di misure da applicare a diversi livelli per combattere il rumore (compresi gli obiettivi di qualità, i problemi di zone, i carichi di rumore, ecc.), in pratica (a causa delle limitazioni sulle risorse del personale) la Commissione non è ancora in grado di progredire oltre l'approccio orientato al prodotto.

4.5.3. Il rumore, comunque, è un problema ambientale che affligge in pratica tutti i cittadini della Comunità e che secondo i rilievi dell'opinione pubblica, resta di notevole importanza. La Commissione durante il periodo del quarto programma d'azione in materia ambientale, intende impegnarsi per compiere dei progressi in un certo numero di questioni. Tra queste:

— la definizione di obiettivi di qualità o principi di guida, stabilendo dei limiti ai livelli di rumore ambientale in varie circostanze;

— la regolamentazione del rumore consentito per la sostituzione delle marmitte;

— l'inclusione delle misure di ispezione sul rumore nei sistemi di controllo dei veicoli in vigore negli Stati membri;

— l'estensione delle direttive della Comunità sul rumore degli aviogetti così da prevedere una «regola di non addizione» per far sì che entrino in vigore nella Comunità gli standard della ICAO allegato 16, capitolo 3, entro un termine breve concordato;

— lo sviluppo di un approccio comunitario comune per stabilire costi di atterraggio in relazione al rumore per gli aviogetti (che dovrebbero essere completamente coerenti con il principio «chi inquina paga»).

4.5.4. Nel suo insieme l'approccio della Commissione sarebbe quello di combinare l'instaurazione di limiti di emissione del rumore per prodotti specifici con lo stabilimento di livelli di rumore ambientale. Inoltre la Commissione deve considerare il possibile uso di multe (o altri strumenti economici) per scoraggiare i prodotti più rumorosi e favorire quelli più silenziosi, esercitando così una pressione sui produttori affinché favoriscano quelli più silenziosi. La Commissione, infine, cercherà lavorando con gli organismi che si occupano della creazione degli standard (quali l'ISO), di stabilire la base per la valutazione del rumore creata dal traffico, dall'industria, dai lavori di costruzione, ecc.

4.6. Sicurezza nucleare

4.6.1. Appare evidente che il crescente impegno della Comunità nei confronti di un'utilizzazione sicura dell'energia nucleare, nel quadro previsto dal trattato dell'Euratom (oltre ad altri usi correnti di materiali radioattivi), solleva dei problemi importanti in termini di protezione ambientale.

4.6.2. Nel suo conciso comunicato presentato al Consiglio sulle conseguenze dell'incidente di Cernobil (1), la Commissione ha annunciato la sua intenzione di sviluppare delle proposte per una politica coerente destinata alla protezione dei lavoratori, del pubblico e dell'ambiente. L'approccio preventivo contemplato nel comunicato (oltre alle misure da adottare in caso di crisi) è naturalmente consono all'impostazione di tipo preventivo che caratterizza la politica ambientale della Comunità.

4.6.3. Il trattato dell'Euratom, il cui obiettivo è quello di garantire il raggiungimento dei livelli di protezione radiologica stabiliti a livello internazionale per i cittadini della Comunità insieme alla richiesta di

(1) COM(86) 327 def.

mantenere i livelli di esposizione ai valori più bassi possibili (Alara), ha garantito fino ad ora degli elevati livelli di protezione ambientale dalla radioattività. L'obiettivo di tale approccio è quello di assicurare la riduzione dell'esposizione umana a dei livelli che, in ogni caso, rispettino gli standard internazionali, nonché i relativi standard di sicurezza stabiliti dalla legislazione comunitaria (1). La Commissione ha tuttavia riconosciuto, sia nel suo comunicato sulle conseguenze dell'incidente di Cernobil che nei suoi successivi comunicati su «l'elaborazione di misure per la pubblicazione del capitolo III del trattato dell'Euratom» (2) che una serie di aspetti specificamente ambientali della sicurezza nucleare (oltre agli aspetti legati alla protezione radiologica) necessitano attualmente di un esame dettagliato.

4.6.4. Tali aspetti comprendono i seguenti punti:

— la questione relativa all'applicazione o meno degli standard di emissione alle installazioni nucleari, con la consapevolezza che gli standard di base rimarranno comunque in vigore;

— i problemi relativi all'armonizzazione dei criteri di sicurezza e alle azioni da intraprendere;

— la questione relativa alla corretta applicazione o meno ed alla sufficienza delle disposizioni degli standard Euratom relativi alle misure preventive ideate per ridurre i rischi di incidenti, quali la notificazione delle caratteristiche degli impianti nucleari e dei piani di emergenza;

— il trasporto di sostanze pericolose (comprese quelle radioattive) su cui è disponibile uno studio fin dal 1984, anno dell'incidente di Mont Louis). Come indicato al punto 5.3.7, entro breve verrà inviato al Consiglio un rapporto su tale lavoro che indicherà inoltre le intenzioni della Commissione di presentare delle proposte per l'applicazione, da parte della legislazione comunitaria, delle disposizioni degli accordi internazionali che regolano il trasporto di tali sostanze nel traffico internazionale; le proposte della Commissione cercheranno anche di assicurare che gli Stati membri adottino per il trasporto nazionale i regolamenti basati sugli stessi principi;

— la gestione delle scorie radioattive. A questo riguardo, il lavoro relativo al programma di ricerca ed al piano d'Azione della Comunità (1988-1992) sta procedendo in maniera soddisfacente. La Commissione ritiene tuttavia che la gestione delle scorie nucleari resta una questione di interesse ambientale. Sarà necessario rafforzare la politica comunitaria, basandosi sui risultati dei lavori già effettuati, particolarmente nel quadro dei programmi di ricerca della Comunità, allo scopo di sviluppare dei chiari orientamenti o direttive a livello comunitario per l'eliminazione di tali scorie. La Commissione ritiene inoltre che, per quanto concerne l'emissione delle scorie radioattive nel mare (controllata a livello internazionale dalla convenzione di Londra sulla discarica dei rifiuti), sarebbe estremamente auspicabile che la Comunità in quanto tale partecipasse ai lavori di tale convenzione; delle proposte a tale riguardo saranno sottoposte al Consiglio prima della fine del 1986.

4.6.5. In maniera più generale, la Commissione sta diventando sempre più consapevole delle potenziali implicazioni per l'ambiente derivanti dall'utilizzazione e dagli scarichi degli impianti nucleari di ogni sorta, nonché dalle politiche e pratiche adottate in funzione della gestione ed eliminazione delle scorie radioattive. In relazione all'adempimento dei suoi obblighi conformemente al trattato dell'Euratom (nonché al trattato CEE), la Commissione intende tenere sotto stretto controllo la questione della protezione ambientale nel contesto dell'utilizzazione dell'energia nucleare (e di altre utilizzazioni correnti di materiali radioattivi) e formulare delle proposte destinate all'azione comunitaria laddove necessario.

5. GESTIONE DELLE RISORSE AMBIENTALI

5.1. Conservazione della natura e risorse ambientali

5.1.1. Durante la durata del quarto programma d'azione in materia ambientale si dovranno esaminare un certo numero di importanti sviluppi nel settore della conservazione della natura. Probabilmente è esatto affermare che, tra tutti gli aspetti della politica ambientale, nessuno suscita maggiormente l'interesse e la preoccupazione dell'opinione pubblica, quanto la necessità di proteggere la natura e l'habitat, il paesaggio, la flora e la fauna dal rischio di un ulteriore degrado o esaurimento. Il primo programma d'azione in materia ambientale adottato nel 1973, conteneva dei capitoli importanti per la protezione dell'ambiente naturale e la stessa enfasi veniva mantenuta nei due programmi successivi.

(1) GU n. L 246 del 17. 9. 1980, emendato dalla GU n. L 265 del 5. 10. 1984.

(2) COM(86) 434 def.

5.1.2. Sono ormai trascorsi più di cinque anni da quando il Consiglio ha adottato la direttiva 79/409/CEE e la risoluzione sulla conservazione degli uccelli selvatici (1). È ovviamente essenziale garantire che questa direttiva e la risoluzione siano completamente realizzate nell'ambito degli Stati membri. Similmente, è necessaria la realizzazione effettiva della normativa di cui al reglamento (CEE) n. 3626/82, che applica la convenzione internazionale del commercio delle specie in via di estinzione (International Convention on Trade of Endangered Species — CITES) (2) all'interno della Comunità. Entrambe le misure sono di grande importanza per la conservazione sia nell'ambito della Comunità che oltre i suoi confini; la continua realizzazione di entrambe le normative sarà pertanto una materia prioritaria nel corso del periodo del quarto programma d'azione in materia ambientale. Questo non è comunque sufficiente: è ormai giunto il tempo in cui la Comunità e gli Stati membri compiano un nuovo e maggiore sforzo nel settore della conservazione dell'ambiente naturale.

5.1.3. Alcuni interventi previsti in altri settori, ad esempio l'eventuale riforma della politica agricola della Comunità, che sono stati stabiliti nelle comunicazioni della Commissione al Consiglio e al Parlamento, datate 15 luglio 1985 (Prospettive per la politica agricola della Comunità) (3) e 18 dicembre 1985 (Un futuro per l'agricoltura europea) (4) prevedono delle modifiche che, se portate a termine, avrebbero un impatto benefico importante sulla natura e sulla conservazione della natura. Le misure intraprese per limitare l'inquinamento atmosferico, delle acque e del suolo avrebbero anch'esse dei benefici per la vita degli animali e delle piante. Le proposte di emendamento della politica strutturale costituiscono un passo importante in tale direzione (5). La realizzazione delle procedure di valutazione dell'impatto ambientale, come stabilito dalla direttiva (85/337/CEE) del Consiglio, del 27 giugno 1985 (6) può aiutare ad evitare alcuni tra i pericoli più ovvi per l'ambiente naturale. Ma, ancora una volta, queste misure in sé non sarebbero sufficienti.

5.1.4. Principalmente, ciò di cui si ha bisogno è uno strumento comunitario che tenda a proteggere non solo gli uccelli ma tutte le specie appartenenti alla fauna e alla flora, non solo l'habitat degli uccelli, ma l'habitat degli animali selvatici e delle piante in generale. Una tale struttura complessiva dovrebbe garantire che, tramite la Comunità, vengano prese delle misure efficaci per proteggere tutte le forme di vita naturale e il loro habitat; tali misure dovrebbero essere tese al raggiungimento di tre obiettivi principali nell'ambito della strategia di conservazione mondiale:

— il mantenimento dei processi ecologici essenziali e i sistemi a supporto della vita;

— la prevenzione della diversità genetica e

— l'utilizzazione adeguata delle specie e degli esosistemi.

5.1.5. La Commissione avanzerà delle proposte adeguate su questa linea. La Commissione sta anche lavorando sulla preparazione di un elenco esauriente delle località, in tutto l'ambito della Comunità, protette secondo le diverse categorie di «aree protette». Tale elenco costituisce la base indispensabile per una realizzazione effettiva del tipo di strumenti quadro discussi più sopra.

5.1.6. Entro tale quadro di provvedimenti, è necessario un intervento urgente teso a proteggere le piante e le specie in via di estinzione, quali quelle elencate nella appendice della convenzione di Berna. Da recenti informazioni risulta chiaramente che l'applicazione della convenzione di Berna nell'ambito degli Stati membri, e altrove, è scarsa. Una struttura esauriente che comprende le misure di protezione naturale, a livello della Comunità, potrebbe indubbiamente aiutare a migliorare la situazione delle specie animali e vegetali in via di estinzione entro la Comunità, mentre al tempo stesso aiuterebbe a realizzare questo triplice obiettivo di strategia di conservazione mondiale.

5.1.7. Oltre alle misure della Comunità del tipo menzionato più sopra, dovrebbe essere allargata ed estesa la sezione «conservazione della natura» del regolamento (CEE) 1972/84 del Consiglio (7), sino a comprendere gli aiuti diretti alla realizzazione degli obiettivi di cui sopra; non sarebbe logico e neppure auspicabile restringere il suo oggetto alle specie comprese nella «direttiva sugli uccelli», per questo la Commissione avanzerà delle proposte adeguate. Sarà altresì importante il contributo potenziale di altre politiche per gli obiettivi di conservazione della natura. La Commissione intende tenere presente l'obiettivo per migliorare il piano di interventi di questo tipo poiché l'adattamento della politica agricola comune deve continuare.

(1) GU n. L 103 del 25. 4. 1979.
(2) GU n. L 384 del 31. 12. 1982.
(3) COM(85) 333 del 13. 7. 1985.
(4) COM(85) 750 del 18. 12. 1985.
(5) COM(85) 188 def.
(6) GU n. L 175 del 5. 7. 1985.
(7) GU n. L 176 del 13. 7. 1984.

5.1.8. Una struttura comunitaria per la protezione della natura non coinvolge solamente le organizzazioni ambientali e i dipartimenti dell'ambiente ma anche interessi ben più ampi che comprendono quelli industriali, commerciali e agricoli. Soprattutto comprende la promozione della consapevolezza e della volontà di intervenire in un settore in cui gli interessi economici immediati vengano serviti solo raramente da tali interventi. Per questo motivo, ed anche a causa della intrinseca importanza e dell'elevato sostegno dell'opinione pubblica, i temi concernenti la protezione della natura sono preminenti nelle attività da intraprendere durante l'Anno europeo dell'ambiente.

5.1.9. Secondo il capitolo dedicato all'ambiente contenuto nel programma della Commissione del 1985, si afferma che:

> «Un miglioramento nella qualità della vita comporta il rispetto per gli animali negli Stati membri e con riferimento al resto del mondo. Il dibattito usuale in merito alla caccia di cuccioli per la marchiatura non deve nascondere le molte domande sollevate dallo sfruttamento degli animali in Europa: l'utilizzazione degli animali per esperimenti, la coltivazione, il commercio in animali e il loro sfruttamento a scopo di consumo. La Commissione prenderà in esame tutti i passi che potranno essere compiuti in riferimento a questo problema».

Nel contesto del quarto programma d'azione in materia ambientale sarà importante dare maggior corpo a questa breve affermazione.

5.1.10. Le priorità comprenderanno la migliore realizzazione pratica delle direttive comunitarie esistenti in riferimento alla protezione degli animali e la proposta per l'adozione di nuove misure comunitarie, ove queste siano necessarie, ad esempio, nel caso della protezione degli animali da laboratorio e degli animali delle fattorie.

5.2. **Protezione del suolo**

5.2.1. La protezione del suolo è un settore al quale viene continuamente devoluta una attenzione particolare. Questo sorge in prima istanza dalla presa di coscienza circa la crescente minaccia nei confronti del suolo e del grado dei danni sofferti. In secondo luogo, come è già stato discusso nella sezione 3, è chiaro che una politica di controllo dell'inquinamento non può essere limitata ad un approccio di settore e, per quanto riguarda il suolo, un'azione che si limiti alla gestione dei rifiuti non può da sola garantire la protezione necessaria. In merito all'erosione del suolo, la direttiva 75/268/CEE in merito agli sforzi da compiere per la prosecuzione della coltivazione di aree svantaggiate [1] e misure più specifiche di controllo contro gli incendi hanno contribuito alla soluzione del problema.

5.2.2. Non è comunque facile garantire la protezione del suolo poiché si tratta di un settore ambientale complesso, con interrelazioni multiple con altri settori (e viceversa), che esercita funzioni molteplici (ad esempio, serbatoio e filtro per le acque; riserva di sostanze minerali primarie e base per le attività umane).

5.2.3. I danni al suolo si possono raggruppare in tre categorie:

— contaminazione tramite sostanze pericolose (o qualsiasi sostanza con bassa biodegradabilità) di origine diversa (urbana, agricola o scarichi industriali, prodotti agrochimici, depositi acidi, ecc.);

— degrado di strutture fisiche o chimiche, erosione, rischi naturali, compressione causata da macchinari pesanti;

— cattiva utilizzazione e scarti risultanti da attività di consumo dello spazio.

5.2.4. Per tenere presenti queste caratteristiche e per rispondere alle minacce, è necessario un approccio globale alla protezione del suolo.

5.2.5. La Commissione nel prossimo futuro darà l'avvio a lavori di sviluppo per un approccio globale da parte della Comunità in modo da sostenere gli sforzi già compiuti. Nell'ambito di questa struttura la Commissione avanzerà delle proposte di azioni specifiche per affrontare le tre principali cause di degrado del suolo: contaminazione, degrado fisico e cattivo uso del suolo. Tali proposte saranno:

— il rafforzamento delle disposizioni atte a coordinare le politiche così da garantire che la protezione del suolo sia tenuta in particolare considerazione soprattutto nelle politiche di sviluppo agricolo e regionale;

— la riduzione dei danni causati dall'agricoltura alle infrastrutture ecologiche, proponendo delle misure (nel contesto della riforma della politica agricola della Comunità) per incoraggiare sistemi di allevamento del bestiame meno intensivi, per ridurre l'uso delle sostanze chimiche per l'agricoltura e per assicurare una gestione corretta dei rifiuti agricoli (specialmente dovuti ad allevamenti di bestiame intensivi, vedi anche paragrafo 2.3);

---

[1] GU n. L 172 del 3. 7. 1975.

— prevenire l'erosione del suolo e il rapido esaurimento dell'acqua (compresa l'identificazione e una mappa delle zone soggette a rapida erosione nella Comunità);

— identificare e purificare le zone con rifiuti inquinanti, incoraggiare il recupero e la riutilizzazione delle zone depresse e contaminate (ad esempio, vecchi siti industriali, zone minerarie, ecc.) e ridurre il rischio per il suolo di pratiche correnti di deposito dei rifiuti;

— incoraggiare lo sviluppo di tecniche innovative per la protezione del suolo, nonché il trasferimento del know-how disponibile.

5.2.6. Inoltre si dovrebbe notare che le misure proposte per la riduzione dell'emissione delle sostanze inquinanti (paragrafo 4.1) e atte a proteggere il suolo e le acque di irrigazione (paragrafo 4.2) contribuiranno anch'esse alla protezione del suolo. Inoltre il suolo sarà il punto focale negli interventi in merito alla gestione dell'ambiente nelle aree urbane, costiere e montane (paragrafo 5.4).

5.3. **Gestione dei rifiuti**

5.3.1. La Comunità crea più di 2 000 milioni di t di rifiuti all'anno, 80 % dei quali sono potenzialmente riutilizzabili o riciclabili come materie prime o come energia; una parte di essi è tossica o pericolosa; ed altri potrebbero essere evitati completamente se si utilizzassero processi produttivi più avanzati sia nell'industria che nell'agricoltura. Tale quantità è in continuo aumento. Tre quarti dei rifiuti sono scaricati a terra, e in troppi casi non vengono interrati correttamente.

5.3.2. Occorre stimolare nuove tecnologie al fine di migliorare la situazione e la Commissione ha recentemente deciso una prima serie di azioni di sostegno per le tecnologie pulite in virtù del regolamento (CEE) n. 1872/84 del Consiglio relativo alle azioni della Comunità per l'ambiente (ACE) [1]. È pertanto chiaro che l'azione per promuovere lo sviluppo di nuove tecnologie, oltre alla creazione di favorevoli condizioni di mercato per un approccio più razionale della gestione dei rifiuti, comporteranno un migliore utilizzo delle risorse, vantaggi economici e di manodopera ed una notevole riduzione della dipendenza dalle importazioni, come pure una riduzione dei rischi di inquinamento.

5.3.3. Il secondo programma d'azione in materia ambientale, adottato dal Consiglio il 27 maggio 1977 [2], stabiliva una politica comunitaria per «la gestione dei rifiuti con una politica globale di prevenzione, reclamo e smaltimento dei rifiuti». Si concentrava su tre temi principali: la riduzione dell'insorgenza di rifiuti; l'aumento dei riciclaggi e del riutilizzo; lo smaltimento sicuro di rifiuti inevitabili. Gli obiettivi di questo approccio erano confermati dal terzo programma d'intervento, adottato nel febbraio 1983, e continueranno ad essere perseguiti durante il periodo del quarto programma d'azione.

5.3.4. Verranno intraprese nuove azioni relative al primo punto — la prevenzione dei rifiuti — per sviluppare il programma di «tecnologie pulite» secondo la norma ACE. L'esperienza acquisita durante il primo ciclo di operazioni ACE nell'ambito della tecnologia pulita verrà vagliata e verranno fatte nuove proposte per la continuazione e l'espansione del programma di «tecnologie pulite» per trattare tecnologie pulite in campi non ancora ammessi dalla norma ed inoltre per estenderlo all'area della gestione dei rifiuti. Verranno inoltre effettuati studi per definire i criteri di «prodotti ambientalmente sicuri», cioè prodotti che producono pochi o nessun rifiuto al momento della loro eliminazione.

5.3.5. Per quanto riguarda il secondo punto — il riciclaggio e la riutilizzazione dei rifiuti — è chiaro che le forze di mercato continuano ad avere un ruolo importante. Tuttavia, la Comunità è in grado di venire incontro a questo processo, in particolare:

— fissando obiettivi realizzabili come traguardi da raggiungere;

— promuovendo la ricerca e progetti di dimostrazione nel campo del riciclaggio dei rifiuti;

— promuovendo la valutazione dei costi e dei benefici di gestioni di rifiuti alternativi;

— fissando i meccanismi finanziari atti a realizzare il principio del paese inquinante (e quindi incoraggiando il riciclaggio e il riutilizzo) (punto 2.5);

[1] GU n. L 176 del 13. 7. 1984.
[2] GU n. C 139 del 13. 6. 1977.

— utilizzando strumenti economici per promuovere la segregazione e il riciclo di alcuni rifiuti;

— sviluppando programmi di scambi di informazioni e informazioni al consumatore per incoraggiare il riciclo dei prodotti.

5.3.6. Per quanto riguarda il terzo punto — lo smaltimento sicuro dei rifiuti — la Commissione deve completare le direttive esistenti con ulteriori direttive in aree specifiche, ad esempio batterie, schede elettroniche (per trattare il problema dello smaltimento di cartelle elettroniche dei trasformatori), solventi, ecc. È necessaria pertanto un'ulteriore revisione della descrizione dei rifiuti nella direttiva 78/319/CEE sui rifiuti «tossici e pericolosi» (1). Sarà completata l'opera sul problema della responsabilità civile e l'assicurazione in rapporto al movimento transfrontaliero di tali rifiuti e verranno avanzate alcune proposte. Il problema della pulizia dei luoghi in cui nel passato sono stati scaricati rifiuti non autorizzati (le discariche abusive) verrà esaminato come pure il possibile intervento dei fondi della Comunità, cioè con il Fondo di sviluppo regionale.

5.3.7. In seguito all'incidente di Mont Louis del 1984 la Commissione accolse un invito del Parlamento europeo ed ha esaminato dettagliatamente l'intera questione delle norme che regolano il trasporto di materiali pericolosi e dei rifiuti. Presto sarà inviato un rapporto esauriente al Consiglio nel quale è specificata l'intenzione della Commissione di proporre l'applicazione con la legislazione comunitaria di norme su accordi internazionali relativi alla regolazione del trasporto di tali materiali sia all'interno che all'esterno della Comunità; queste proposte riguardano le sostanze pericolose e i rifiuti ed inoltre i materiali nucleari. La Commissione intende inoltre proporre al Consiglio l'armonizzazione dei requisiti di addestramento per autisti di veicoli che trasportano sostanze pericolose, compresi i rifiuti.

5.3.8. Infine, la Commissione intende inviare una comunicazione specifica al Consiglio a proposito della gestione dei rifiuti, con l'intenzione di proporre una normativa pratica per una gestione più razionale dei rifiuti, e in particolare per promuovere il riciclaggio. È opinione della Commissione che di tutti gli interventi necessari nell'ambito della gestione dei rifiuti forse il più importante a lungo termine è quello di raggiungere un più alto tasso di riutilizzo e di riciclo dei rifiuti di quanto avvenga ora in tutti gli Stati membri e per la maggior parte dei diversi tipi di rifiuti.

5.3.9. Tale evoluzione risparmierebbe risorse, riducendo l'inquinamento e limitando la richiesta di terra di discarica dei rifiuti. Inoltre, stanti le condizioni economiche adeguate, il progresso nella direzione di un maggiore riutilizzo e riciclo dei rifiuti può contribuire allo sviluppo economico e creare posti di lavoro. L'Anno europeo per l'ambiente offre l'opportunità di stimolare tali sforzi e la Commissione intende far sì che la promozione di tecnologie pulite e a bassi rifiuti, il riciclo e in generale una migliore gestione dei rifiuti siano fra i temi preminenti da svolgere durante l'Anno.

5.3.10. Tuttavia, effettuare progressi pratici concreti in questo campo è una questione estremamente complessa. Ogni tipo di rifiuto presenta diverse possibilità e problemi. La natura dei rifiuti creati e il modo in cui alcuni di essi si presentano (ad esempio in modo più o meno accessibile oppure mischiati o combinati con altre sostanze) condiziona le opzioni disponibili. Le scelte esistono: in molti casi sono disponibili alternative, come ad esempio succedanei meno pericolosi di materiali tossici o pericolosi, sia per prodotti che per lavorazioni. Dipende molto quindi dalla progettazione dei prodotti e dal loro contenuto (poiché tutti i prodotti virtualmente entrano a far parte prima o poi dei rifiuti); la scelta della lavorazione da utilizzare; le disposizioni per il riciclo all'interno dello stabilimento stesso dei materiali (tecnologie pulite, sistemi a circuito chiuso); e molti altri fattori.

5.3.11. Molto dipende anche dal livello in cui nuovi mezzi innovativi possono essere sviluppati ed inseriti nell'uso per affrontare i problemi di gestione dei rifiuti, la trasformazione, il riutilizzo, il riciclo, la detossificazione e smaltimento dei rifiuti di ogni tipo. Può avere un ruolo importante anche lo scambio di rifiuti e i dati attendibili sulla insorgenza dei rifiuti. In ultima analisi però, il fattore più importante è il livello a cui soluzioni, processi e procedure nuove e più sane per l'ambiente sono — o possono essere rese — interessanti economicamente a lungo termine. Se lo sono, senza dubbio le industrie della Comunità per la gestione dei rifiuti risponderanno alla sfida.

(1) GU n. L 84 del 31. 3. 1978, pag. 43.

5.3.12. In questa comunicazione la Commissione intende tenere conto di tutti questi fattori pur cercando di fissare una base razionale per la gestione dei rifiuti nella Comunità tramite l'adozione di obiettivi realizzabili (in particolare per il riciclo). La Commissione spera, risorse permettendo, di trasmettere tale documento al Consiglio all'inizio del periodo coperto dal quarto programma di intervento sull'ambiente.

5.4. **Aree urbane, costiere e zone montane**

5.4.1. Le aree urbane in tutti gli Stati membri hanno subìto cambiamenti rapidi e considerevoli nell'ultima decade e continueranno in tal senso nel prossimo futuro. In alcuni paesi la rapida urbanizzazione come risultato della migrazione rurale-urbana ed ora l'aumento della popolazione urbana stessa comporta il problema della casa, un cattivo allineamento fra domanda e offerta di manodopera, infrastrutture inadeguate e sovraffollate e una qualità ambientale deteriorata. In altri paesi l'urbanizzazione ha dato vita alla suburbanizzazione e spesso alla controurbanizzazione o alla decentralizzazione. La popolazione e i nuovi investimenti hanno cercato locazioni diverse dalle più vecchie conurbazioni industriali che sono state influenzate negativamente dai cambiamenti strutturali dell'economia lasciando alti livelli di disoccupazione, luoghi spogli o contaminati, edifici vuoti ed un insieme di case ed infrastrutture in rapido degrado.

5.4.2. In molte aree urbane il declino economico e le loro difficoltà particolari hanno portato al degrado delle condizioni di vita e di lavoro dei loro abitanti. Ne risulta che la situazione nel 1985 di molte città europee presenta condizioni sostanzialmente peggiori di quelle di dieci o quindici anni fa. I problemi ambientali urbani devono quindi assumere ora un più elevato livello di priorità nella politica ambientale della Comunità: Nuove iniziative sono state avviate in alcune città come Belfast e Napoli, iniziative miranti allo sviluppo economico e alla creazione di infrastrutture.

5.4.3. Tali programmi potrebbero essere estesi ad altre aree urbane bisognose ed essere completati da programmi ambientali globali. Un intervento necessario potrebbe comprendere il reclamo di terra abbandonata e contaminata e la creazione di parchi e altre aree verdi, il trattamento di brutture urbanistiche e misure per restaurare vecchi edifici. Tali attività contribuiscono da sole a stimolare l'economia locale ed a gettare le basi per una rigenerazione economica.

5.4.4. L'ampiezza del problema, tuttavia, è sostanziale. Ad esempio, recenti studi intrapresi dalla Commissione hanno indicato che le risorse dell'ordine di 1 000 milioni di ECU all'anno per un periodo di dodici anni sono necessari per il settore pubblico e privato per «pulire» la terra contaminata da attività industriali precedenti prima di poterla riutilizzare. Altre migliorie urbane possono inoltre comportare notevoli spese. Inoltre, in zone disagiate come quelle descritte in precedenza, la mancanza di risorse può significare che persino la realizzazione della legislazione ambientale comunitaria può costituire un problema.

5.4.5. Tali situazioni rappresentano una sfida importante per gli Stati membri e per i fondi strutturali della Comunità in termini di risorse. Deve costituire inoltre una priorità per il programma di ricerca e sviluppo della Comunità nel campo delle nuove tecnologie; per lo sviluppo di metodi più economicamente redditizi di «pulizia» e tecnologie preventive più pulite possono contribuire in modo sostanziale al miglioramento della qualità della vita urbana e stimolare il settore del controllo dell'inquinamento dell'economia.

5.4.6. La Commissione ha già espresso chiaramente nel documento COM(86) 76 l'intenzione di proporre un programma per la Comunità nel quadro del Fondo regionale, per assistere aree meno favorite della Comunità e per realizzare le direttive ambientali della Comunità. Occorre tuttavia un'azione più energica se si intende veramente affrontare efficacemente i problemi delle aree urbane. Il primo punto è quello di considerare in quale misura i fondi strutturali esistenti della Comunità (e in particolare il Fondo regionale europeo) possano essere diretti verso programmi ambientali globali che assicurino un adeguato livello di fondi disponibili per permettere alla Comunità di partecipare adeguatamente, insieme alle autorità pubbliche e all'industria locale, alle iniziative di rinnovamento urbano che tengano conto dei requisiti sia della politica ambientale, sia regionale.

5.4.7. La Commissione intende preparare un rapporto da sottoporre al Consiglio in cui si esamini come i settori pubblici e privati e altri interessi possano lavorare insieme per la riabilitazione di alcune aree urbane e di conseguenza contribuire a sostenere il loro sviluppo economico. Il programma di «progetti di dimostrazione» sul potenziale di creazione di impiego delle misure ambientali (paragrafo 2.4) deve essere importante a tal proposito. La riabilitazione urbana costituisce un tema importante per l'Anno europeo dell'ambiente.

5.4.8. Lo scopo dell'intervento sullo sviluppo e sulla gestione ecologica delle regioni costiere europee svolto dalla Commissione secondo precedenti programmi di intervento ed altre opere simili svolte da organizzazioni internazionali, è stato quello di identificare i problemi specifici alle aree costiere, e di sottolineare le urgenti necessità di una soluzione. La Commissione ha, in particolare, sostenuto fin dal suo avvio, l'opera della conferenza delle regioni marittime periferiche e la Carta costiera europea è il risultato di uno sforzo comune. Il Parlamento europeo ha seguito attentamente tali lavori ed ha invitato la Commissione a realizzare la politica e gli interventi in questo campo nello spirito della Carta (1).

5.4.9. Le regioni costiere stesse sono le prime a rispondere a questo appello. Ciò è innanzitutto nel loro stesso interesse ambientale; ma (poiché in molti casi la loro risorsa economica principale è precisamente la qualità e le risorse del loro ambiente) anche in quello economico. Da parte sua, la Commissione intende conformarsi completamente ai principi della Carta europea costiera nello svolgimento delle politiche comunitarie ad essa relative. Inoltre, la Commissione intende promuovere ulteriori studi relativi alla realizzazione pratica della Carta e ne pubblicherà i risultati.

5.4.10. I problemi con cui si confrontano le zone montane sono simili a quelli delle aree costiere: devono rispondere spesso a funzioni contraddittorie. Devono garantire il benessere della popolazione locale, accomodare un numero crescente di turisti da tutte le aree europee e contemporaneamente proteggere gli habitat della flora e fauna locale. Inoltre, le misure della Comunità, nel contesto della politica agricola comune, hanno contribuito per più di un decennio ad operare quelle modifiche ambientali delle zone montane. Recenti proposte avanzate dalla Commissione al Consiglio per completare ed adattare la direttiva concernente gli aiuti agli agricoltori in tali zone (2), dovrebbero meglio contribuire al mantenimento di habitat di grande valore e allo stesso tempo al reddito degli agricoltori.

6. RICERCA

6.1. Fin dal 1983, il programma d'azione comunitaria in materia ambientale è stato appoggiato da una serie di programmi pluriennali di ricerca ambientale. I principali obiettivi della ricerca comunitaria nel contesto ambientale sono:

— fornire dati scientifici e tecnici a sostegno del programma di intervento sull'ambiente;

— dedicarsi a problemi ambientali a lungo termine, preparando in tal modo la strada per lo sviluppo di misure preventive che tengano conto delle tendenze ambientali prevedibili; e fornire i mezzi per valutare l'efficacia delle attuali misure ambientali;

— servire da strumento per aumentare ulteriormente, a livello comunitario, il coordinamento delle attività di ricerca nazionali in campo ambientale, per migliorare la produttività dello sforzo globale tramite la promozione di progetti comuni; l'eliminazione di duplicazioni, e la valutazione di vuoti nell'ambito di un campo di ricerca.

6.2. Degli sforzi continui sono stati compiuti tramite un programma di ricerca, al fine di assicurare un coordinamento efficiente delle varie attività previste dalle ricerche su contratto, da azioni concertate e ricerche interne secondo il programma del Centro comune di ricerca (CCR). Numerosi altri programmi di ricerca all'interno del programma quadro di R & S della Comunità, quali quelli relativi al riciclaggio dei rifiuti e dei materiali secondari, contribuiscono all'attuazione del programma d'azione in materia ambientale. La nuova proposta per il secondo programma quadro di R & S 1987-1991 contribuisce ulteriormente al rafforzamento della ricerca ambientale.

6.3. Il programma di ricerca ambientale copre quattro settori:

— la protezione ambientale in quanto tale, ivi compresi gli sforzi ecologici e sanitari compiuti dai responsabili delle emissioni di sostanze inquinanti, la valutazione delle sostanze chimiche, della qualità dell' aria, dell'acqua e del suolo, e ricerche e tecnologie per la riduzione dell'emissione di rifiuti;

— rischi climatologici e naturali facendo riferimento ai rischi a lungo termine quali i possibili cambiamenti climatici dovuti ad un aumento della concentrazione di CO_2 nell'atmosfera;

— i rischi tecnologici di ampia portata, quali l'emissione accidentale di sostanze pericolose dalle industrie;

— detezione a distanza dallo spazio.

(1) GU n. C 182 del 19. 7. 1982.

(2) Direttiva 75/268/CEE per l'agricoltura in montagna e in zone sfavorite.

6.4. Il quarto programma di ricerca in materia ambientale che comprende le ricerche su contratto e le azioni concertate (1986-1990) fu approvato dal Consiglio il 10 giugno 1986; esso prevede un totale globale di 75 milioni di ECU: ricerca sulla protezione ambientale (55 milioni di ECU), rischi climatologici e naturali (17 milioni di ECU) e rischi tecnologici di vasta portata (3 milioni di ECU).

6.5. L'attuale programma del CCR (1986-1987) e la revisione proposta per l'ultimo anno, comprendono dei lavori nei settori della protezione ambientale, dei rischi industriali e della detezione a distanza dallo spazio. Alla luce delle competenze ed esperienze attualmente disponibili, esso prevede, tra l'altro, i seguenti compiti:

— funzionare come centro di coordinamento per alcuni problemi ambientali per i quali si preveda un impatto a breve termine sul lavoro di preparazione delle norme da parte della Commissione (ad esempio «deposito acido»);

— promuovere studi a medio e lungo termine per informare la Commissione e gli Stati membri delle tendenze ambientali e mantenere il ruolo del CCR all'interno della ricerca ambientale europea;

— fornire appoggio scientifico ad altri servizi della Commissione per realizzare le direttive del Consiglio (ex ECDIN, laboratorio centrale per l'inquinamento dell'aria, rifiuti chimici, effetti sulla salute dei residui metallici).

6.6. Nel compilare ed attuare tali programmi, sono stati compiuti gli sforzi possibili per commensurare al massimo la ricerca alle richieste dei programmi d'azione in materia ambientale (come è stato riconosciuto da una recente valutazione dei programmi di ricerca condotta da un gruppo di esperti autonomi). Si continueranno a compiere simili sforzi per migliorare tale cooperazione e mantenere sotto controllo i legami tra la ricerca e lo sviluppo delle politiche in tale settore.

7. INTERVENTI A LIVELLO INTERNAZIONALE

7.1. Interventi nell'ambito delle organizzazioni internazionali e con paesi terzi

7.1.1. Appare sempre più chiaro che ci sono molti problemi ambientali importanti per la Comunità che non possono essere trattati efficacemente a livello locale, regionale, nazionale e perfino comunitario. Alcuni di questi problemi sono per la loro natura stessa di carattere internazionale (o persino mondiale). Di conseguenza è essenziale che vengano trattati a tali livelli. Tutto ciò implica la necessità per la Comunità e per i suoi Stati membri di partecipare attivamente all'azione internazionale per la protezione dell'ambiente.

7.1.2. L'importanza della dimensione internazionale dell'opera della Comunità nel campo dell'ambiente è di fatto sempre stata sottolineata, ed è stata ben sviluppata negli ultimi anni. Il Consiglio europeo nel marzo 1985, nell'invitare il Consiglio e la Commissione a «compiere tutti gli sforzi necessari per assicurare che gli anni a venire siano contraddistinti da un notevole progresso nell'opera della Comunità per la protezione dell'ambiente» ha chiarito che tale sforzo deve essere indirizzato al progresso non soltanto in Europa ma anche «nel mondo intero». Il programma di lavoro della Commissione ha sottolineato inoltre l'importanza delle attività internazionali nel campo dell'ambiente.

7.1.3. Queste attività comportano un'ulteriore partecipazione della Comunità a molte organizzazioni internazionali; lo sviluppo della partecipazione ai numerosi accordi internazionali adottati in quanto azione internazionale nel campo dell'ambiente e della politica ambientale della Comunità ha assunto altresì una notevole importanza. Questa partecipazione richiede la maggiore cooperazione possibile tra il Consiglio e la Commissione che rappresenta la Comunità.

7.1.4. Qualora la Commissione tratti a favore della Comunità, lo fa in accordo con le direttive emanate dal Consiglio. Nel caso in cui gli Stati membri partecipino a una convenzione, è necessario che agiscano nel quadro di una posizione comune definita dal Consiglio. Possono sorgere difficoltà nello stabilire in precedenza una posizione comunitaria e comune. La Commissione continuerà, come in passato, a presentare proposte adeguate e nel più breve tempo possibile per mandati di negoziato o per posizioni comuni. Tutto ciò allo scopo di evitare l'insorgere di posizioni inaccettabili durante negoziati internazionali e facilitare i processi decisionali degli organismi internazionali interessati.

7.1.5. L'importanza di una soddisfacente risoluzione, a livello comunitario, di tali problemi è aumentata notevolmente in quanto la portata, l'ampiezza e la pertinenza delle politiche ambientali della Comunità per interventi a livello internazionale sono parimenti aumentate. Pertanto l'aumento di importanza di un'azione a livello internazionale ha un'altra implicazione. È chiaro che sia la Comunità che i suoi Stati membri debbano aumentare la loro effettiva partecipazione (compreso, se necessario, il loro contributo finanziario) all'opera delle organizzazioni internazionali e all'effettiva realizzazione delle convenzioni e dei protocolli internazionali volti alla protezione dell'ambiente.

7.1.6. In pratica, è opinione della Commissione che, oltre alle priorità internazionali sottolineate in altri parti di questo programma di intervento (1), occorra perseguire altri obiettivi tra cui:

— rafforzare la partecipazione della Comunità nella protezione dei mari regionali (in particolare la partecipazione della Comunità alla convenzione di Helsinki e alla convenzione di Oslo risulta necessaria, come pure in convenzioni concluse sotto gli auspici del programma di mari regionali UNEP);

— garantire il rispetto da parte della Comunità e degli Stati membri dei principi stabiliti dalla convenzione sul diritto del mare (1982) per quanto riguarda la protezione dell'ambiente marino;

— la partecipazione della Comunità alla convenzione di Londra sugli scarichi (punto 4.2.2);

— una partecipazione più efficace della Comunità nell'opera della convenzione sulla conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartico (CCAMLR) (2), un efficace coordinamento della posizione degli Stati membri che partecipano al trattato antartico del 1959 allo scopo di raggiungere una migliore protezione dell'ecosistema particolare dell'Antartico;

— la partecipazione della Comunità alla convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei vertebrati usati a scopi sperimentali e scientifici;

— informazioni per i lavori della commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo;

— di concerto con gli Stati membri, un aumento del sostegno dato ad alcune organizzazioni internazionali interessate alla protezione ambientale, la popolazione e lo sviluppo (ad esempio UNEP; UNPD; UNFPA; FAO; OCSE; ECE/Ginevra);

— promuovere la partecipazione all'Anno europeo dell'ambiente da parte di organizzazioni internazionali (come ad esempio l'EFTA, il Consiglio d'Europa, UNEP, OMS, ecc.) come pure da parte dei paesi terzi.

7.1.7. L'integrazione della dimensione ambientale in altre politiche è di grande importanza anche nelle attività internazionali della Comunità. Ad esempio la Comunità:

— deve avere un ruolo importante nel quadro dell'accordo internazionale sul legname tropicale per garantire la priorità degli aspetti conservativi;

— deve inoltre cercare di promuovere misure pratiche di conservazione nell'industria regionale della pesca o nelle organizzazioni per la protezione come ad esempio la convenzione per la conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartico e l'organizzazione dell'industria peschiera nordatlantica.

7.1.8. La mancata osservanza da parte di alcune nazioni della moratoria sulla caccia alle balene a fini commerciali, decisa dalla commissione internazionale sulla caccia alle balene del 1982, è una questione di grande preoccupazione per la Comunità, che nel 1981 ha adottato una norma di Consiglio (3) a proposito dell'importazione di prodotti balenieri nella Comunità e nel 1982 la norma di Consiglio (4) sull'applicazione della convenzione di Washington che riguarda le balene. La Comunità deve intraprendere tutte le misure necessarie, compresi mezzi diplomatici ed altro, al fine di garantire l'osservanza della moratoria sulla caccia alle balene a fini commerciali in tutti i paesi.

7.1.9. Infine, la Commissione attribuisce una importanza ai collegamenti bilaterali con i paesi terzi — in particolare con i paesi dell'EFTA, gli Stati Uniti, il Canada e il Giappone. Tali collegamenti — generalmente relativi a scambi di informazioni per sviluppi di politica e legislazione — possono essere utili per facilitare la comprensione reciproca, per promuovere un'armonizzazione dell'approccio a livello internazionale e per contribuire al successo dei negoziati per accordi internazionali.

7.2. Cooperazione con paesi in via di sviluppo in materia ambientale

7.2.1. I principali problemi ambientali del terzo mondo, desertificazione, deforestazione tropicale, l'esplosione demografica delle popolazioni nelle aree urbane e rurali, perdita della flora e della fauna locale e diversità genetica, sono tra i problemi mondiali più terribili e potenzialmente pericolosi dal punto di vista ambientale. La politica di sviluppo della Comunità secondo la convenzione di Lomé III cerca di contrastare il crescente deterioramento delle risorse naturali con la realizzazione di programmi di intervento che tengano conto dei fattori ambientali, in modo più specifico di quanto avvenuto fino ad ora.

(1) Vedi paragrafi 4.1.9, 4.2.6, 4.2.7, 4.3.4, 4.3.7, 4.3.8, 4.3.9, 4.4.8, 5.1.6 e 5.3.7.

(2) Il 4 settembre 1981 il Consiglio adottò una decisione sulla conclusione della Comunità sulla convenzione per la conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartico (81/691/CEE; GU n. L 252 del 5. 9. 1981).

(3) Regolamento (CEE) n. 348/81 del 20 gennaio 1981 (GU n. L 39 del 12. 2. 1981, pag. 1).

(4) Regolamento (CEE) n. 3626/82 del 3 dicembre 1982 (GU n. L 384 del 31. 12. 1982, pag. 1.).

7.2.2. È stata rivolta particolare attenzione ai problemi della desertificazione e della conservazione delle risorse in Africa, la cui soluzione è essenziale in alcuni paesi per uno sviluppo rurale e agricolo a lungo termine [COM(86) 16 def. (1)].

7.2.3. Più in generale, l'importanza delle foreste necessita di una maggiore attenzione nei programmi di sviluppo e di cooperazione della Comunità. Le foreste tropicali sono una delle risorse naturali di maggior valore della terra. Nel corso della storia sono state una fonte essenziale di cibo, combustibile, riparo, medicina e molti altri prodotti. Mantengono la popolazione e l'ambiente proteggendo le risorse del suolo e dell'acqua, hanno una profonda influenza sul clima e sui cicli naturali globali; contengono circa il 50 % delle specie animali e vegetali del mondo. Poiché le foreste tropicali beneficiano la gente sotto tanti aspetti, l'allarmante tasso di distruzione delle foreste è una questione di grave preoccupazione.

7.2.4. La vita di più di un miliardo di uomini nei paesi in via di sviluppo, principalmente i poveri rurali e urbani, sono sconvolti da alluvioni periodiche, scarsità di combustibile di legno, degrado del suolo e dell'acqua e ridotta produttività agricola — tutto causato totalmente o in parte dalla deforestazione. Gli esperti ritengono che circa il 40 % delle foreste tropicali biologicamente ricche sono state già eliminate o rovinate. Ogni anno vengono perduti circa 11 milioni di ettari. In molti paesi in via di sviluppo le foreste tropicali tendono a scomparire nei prossimi due o tre decenni se si mantiene l'attuale congiuntura.

7.2.5. La FAO ha recentemente identificato le azioni necessarie a contrastare questa tendenza attraverso una task force internazionale sulle foreste tropicali convocata da World Resources Institute, la Banca mondiale e il programma di sviluppo delle Nazioni Unite. La Comunità ha un ruolo speciale a sostegno degli obiettivi identificati, tramite le sue politiche e programmi di cooperazione. Il suo contributo comprende la partecipazione attiva della Comunità all'accordo internazionale sul legname tropicale al fine di sostenere gli obiettivi di conservazione; un riesame delle politiche di scambi e di aiuti della Comunità e degli Stati membri dal punto di vista dell'impatto sulla conservazione della foresta tropicale; e la promozione di un codice di comportamento volontario tra le compagnie del legname con sede nella Comunità per assicurare che l'importazione di legname tropicale provenga soltanto da concessioni che abbiano politiche di gestione ecologica (compresa in particolare l'accettazione di obblighi appropriati di rinnovamento e ripiantatura e di restauro di terreni danneggiati). La Commissione intende proporre misure atte a promuovere tali azioni.

7.2.6. Data l'ampiezza del problema, tuttavia, gli sforzi della Comunità non sono sufficienti. Si rende necessaria una più stretta cooperazione internazionale, come pure mezzi finanziari usati in modo efficace, un riesame delle politiche degli scambi, dei prezzi e dell'assistenza allo sviluppo da parte dei paesi sviluppati e più in generale un diverso approccio attitudinale. Tali problemi sono anche allo studio della commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo. Un evento di notevole importanza all'inizio dell'Anno europeo per l'ambiente sarà l'incontro per la discussione del rapporto preliminare della suddetta commissione che si terrà a Bruxelles tra la Comunità e la commissione mondiale. Tale incontro fornirà l'occasione per un impegno attivo della Comunità nella discussione di molte importanti questioni ambientali.

7.2.7. La convenzione di Lomé III, la comunicazione della Commissione al Consiglio sullo sviluppo e sull'ambiente del 1984 (2), e la risoluzione del Consiglio del 1984 sullo sviluppo e sull'ambiente (3), ribadiscono a chiare lettere l'impegno della Comunità a trattare la protezione ambientale e la conservazione delle risorse naturali come parte integrante di uno sviluppo prolungato. Si intende prendere tutte le misure necessarie per dare effetto pratico all'impegno di realizzazione delle politiche di aiuto allo sviluppo della Comunità.

7.2.8. In questo contesto è di particolare significato il piano di intervento europeo per combattere la desertificazione e salvaguardare le risorse naturali in Africa, adottato con una risoluzione del Consiglio dell'aprile 1986 (4). Questo piano di intervento combina gli sforzi finanziari e tecnici della Comunità e degli Stati membri. La sua realizzazione richiederà uno stretto coordinamento tra gli Stati beneficiari, le organizzazioni regionali e internazionali, gli Stati membri e la Commissione come pure altri donatori e organizzazioni non governative. A questo scopo, la Commissione intende utilizzare tutti gli strumenti a propria disposizione e cercherà di migliorare i meccanismi di coordinamento esistenti in modo da realizzare un programma prolungato e coerente tramite un'appropriata mobilitazione delle risorse combinate.

(1) COM(86) 16 del 22. 1. 1986.
(2) COM(84) 605 del 31. 10. 1984.
(3) GU n. C 272 del 12. 10. 1984.
(4) PV/Cons. 17 Devgen 31.

7.2.9. Inoltre, a causa dei legami tra conservazione, popolazione, sviluppo e ambiente, la Comunità intende assistere i paesi in via di sviluppo nel promuovere uno sviluppo prolungato fissando le strategie di conservazione nazionale appropriata e sosterrà la loro politica demografica a loro richiesta e in accordo con tali paesi. Tali misure possono comprendere il rafforzamento della capacità di pianificazione della popolazione (censimento, studi demografici), l'apertura di terre all'agricoltura e allo stanziamento (migrazione interna) e misure nei campi dell'educazione e della sanità, in particolare lo sviluppo dei servizi di assistenza a mamme e bambini, compresa la pianificazione familiare. La Commissione intende effettuare proposte in tal senso nell'immediato futuro. È chiaro, inoltre, che occorre potenziare le attività della Comunità presso le organizzazioni internazionali che si occupano di tali problemi.

7.2.10. Infine — pertinente alle questioni sopra sollevate — occorre far riferimento alla «dichiarazione sulle politiche ambientali e sulle procedure relative allo sviluppo economico» del 1980, firmata da tutte le principali istituzioni finanziarie di sviluppo internazionale, compresa la Commissione e la Banca europea per gli investimenti. Il comitato delle istituzioni di sviluppo internazionale sull'ambiente (CIDIE) che fu costituito per garantire l'applicazione pratica di tale dichiarazione, ha svolto notevoli progressi nell'incoraggiare lo sviluppo da parte delle istituzioni partecipanti, scambiare informazioni ed esperienze su politiche specifiche e procedure dei suoi membri e promuovere il loro ulteriore sviluppo. Tale opera sarà continuata ed estesa a programmi di addestramento per il personale delle istituzioni membri del CIDIE nonché a quelle dei paesi in via di sviluppo. Sia la Commissione che la Banca europea per gli investimenti partecipano attivamente alle attività del CIDIE, che tra l'altro probabilmente porteranno entro breve — con il sostegno dell'UNEP — ad una nuova serie di pubblicazioni sugli aspetti dell'integrazione di requisiti ambientali nelle politiche sullo sviluppo. La Commissione continua a sostenere che il campo di azione del CIDIE dovrebbe essere esteso per includere nella sua azione sia le agenzie di aiuti bilaterali, sia le organizzazioni non governative.

8. ANNO EUROPEO DELL'AMBIENTE

8.1. Il Consiglio europeo, durante la riunione del 29 e 30 marzo 1985 ha designato il 1987 come l'Anno europeo dell'ambiente (EYE). La Commissione ha accettato con piacere la decisione come pure il Consiglio dei ministri (1) e il Parlamento (2). La Commissione ha già approntato i necessari preparativi per l'Anno in stretta collaborazione con i comitati nazionali stabiliti in ogni Stato membro.

8.2. L'Anno europeo per l'ambiente inizia il 21 marzo 1987 e dura dodici mesi. I suoi programmi saranno guidati. Intende essere un evento importante con un impatto considerevole in tutta la Comunità. Tuttavia non vuole essere un evento singolo, quanto piuttosto una rampa di lancio, un'opportunità per sollevare la consapevolezza dell'importanza delle questioni ambientali e modificare gli atteggiamenti in modo definitivo. È perciò chiaro che gli scopi e gli obiettivi dell'Anno europeo dell'ambiente devono rimanere validi per tutto il periodo di applicazione del quarto programma di intervento sull'ambiente e oltre.

8.3. La Commissione ritiene che il programma degli avvenimenti che avranno luogo durante l'Anno europeo dell'ambiente debba riflettere la politica comunitaria sull'ambiente e le linee generali indicate dal Consiglio europeo. In particolare dovrebbe sottolineare le nuove strategie delineate dal Consiglio europeo, la necessità di un approccio preventivo, il bisogno di considerazioni ambientali integrate nelle politiche e negli interventi sociali ed economici e inoltre le misure di protezione ambientale che dovrebbero contribuire a migliorare la crescita economica e la creazione di impieghi.

8.4. La Commissione ritiene che lo scopo principale dell'Anno europeo dell'ambiente deve essere quello di portare un cambiamento di atteggiamento nella società (parlamento, governi, direzioni, sindacati, autorità locali, regionali e provinciali, scuole, università, associazioni di ogni genere, media), ma innanzitutto negli individui. Deve cercare di convincere — e di ottenere l'impegno di — tutti gli elementi della società dell'importanza dell'ambiente; della sua rilevanza nello sviluppo economico della Comunità; del fatto che i problemi ambientali possono essere affrontati, che ognuno ha una parte e possono fare qualche cosa; e che ognuno dovrebbe fare qualcosa per dimostrare il suo impegno nella protezione ambientale e la consapevolezza della sua importanza. Se tutto ciò sarà raggiunto, non vi è dubbio che l'Anno europeo dell'ambiente segnerà l'inizio di un nuovo approccio alla protezione ambientale in cui tutti riconoscono che è diventato un elemento base della propria vita e di tutte le attività umane.

(1) Risoluzione del Consiglio (GU n. C 63 del 18. 3. 1986, pag. 1).
(2) GU n. C 68 del 24. 3. 1986.

9. CONCLUSIONI

9.1. La politica ambientale della Comunità sta entrando in una nuova fase di importanza cruciale. Con l'accordo dei governi degli Stati membri agli emendamenti del trattato di Roma contenuti nell'atto singolo, la Comunità ha dato un nuovo status e impeto alla propria politica ambientale. Il Consiglio europeo ha sottolineato che la protezione ambientale può contribuire a migliorare lo sviluppo economico e la creazione di posti di lavoro; ed ha auspicato, in termini più chiari che mai, l'integrazione dei fabbisogni ambientali nelle politiche economiche, industriali, agricole e sociali realizzate dalla Comunità e dagli Stati membri.

9.2. Come è già stato affermato nell'introduzione, è ampiamente riconosciuto da un numero crescente di voci che avere norme ambientali sono una necessità, non soltanto per raggiungere un adeguato livello di protezione ambientale e una migliore qualità di vita, ma anche per motivi economici. Mentre si progredisce verso il completamento del mercato interno comunitario entro il 1992, aumentano le opportunità in molte aree e per molte ragioni, ma soltanto se si mantengono elevati standard ambientali. La Commissione è convinta che una migliore competitività dell'industria comunitaria sui mercati mondiali nel futuro dipenda in misura considerevole dalla sua capacità di offrire beni e servizi ambientalmente sicuri, raggiungendo standard elevati almeno quanto quelli dei concorrenti. Inoltre l'alleanza tra l'innovazione tecnologica e un impegno verso standard ambientali elevati può offrire nuove opportunità nello sviluppo di nuovi mercati per le tecnologie e le tecniche di protezione ambientale.

9.3. Il periodo del quarto programma d'intervento sull'ambiente pone quindi alla Comunità una sfida importante nel campo ambientale — una sfida ad allontanarsi definitivamente dal sistema di reagire ai problemi ambientali dopo che si sono presentati, per raggiungere un approccio preventivo basato sull'adozione di elevati standard in tutti i settori ambientali, raggiunti attraverso l'impegno di una piccola fetta delle enormi risorse scientifiche, tecnologiche e industriali della Comunità e del suo potenziale per lo sviluppo e l'applicazione di attrezzature, tecnologie, pratiche di gestione e di amministrazione necessarie a raggiungere tali standard; e contemporaneamente, trovare mezzi derivanti dagli utili economici e di impiego di tale azione.

9.4. Per incoraggiare il libero mercato ad operare in modo ambientalmente razionale, tuttavia, la Comunità deve inoltre aumentare il livello di consapevolezza dei bisogni per elevati standard ambientali. Questo rimane lo scopo centrale dell'Anno europeo dell'ambiente, che inizia il 21 marzo 1987; offre l'opportunità di lanciare le principali trasformazioni nell'atteggiamento e nell'approccio auspicato dal cambiamento di filosofia richiesto nel campo della protezione ambientale.

9.5. L'Anno europeo dell'ambiente non è fine a sé stesso; né vuole essere un Anno che smette di avere impatto quando finisce. Deve essere considerato come un trampolino di lancio per un nuovo approccio e lo scopo di questo quarto programma di intervento sull'ambiente è quello di specificare le misure che, secondo l'opinione della Commissione, saranno necessarie a livello comunitario durante la prima parte della nuova fase dello sviluppo della politica di protezione ambientale della Comunità.

ALLEGATO 1

TITOLO 1

RIDEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI E DEI PRINCIPI DI UNA POLITICA AMBIENTALE DELLA COMUNITÀ (1)

Obiettivi

11. Lo scopo di una politica ambientale della Comunità è quello di migliorare la formazione e la qualità della vita, dell'ambiente e delle condizioni di vita dei popoli della Comunità. Deve cercare di portare l'espansione dei servizi all'uomo procurandogli un ambiente in cui siano presenti le migliori condizioni di vita, e conciliare questa espansione con l'imperativo sempre più pressante di preservare l'ambiente naturale.

(1) GU n. L 139 del 13. 6. 1977.

12. Intende:

— prevenire, ridurre ed eliminare per quanto possibile l'inquinamento e i danni;

— mantenere un equilibrio ecologico soddisfacente ed assicurare la protezione della biosfera;

— assicurare una buona gestione delle risorse e dell'ambiente naturale, evitando uno sfruttamento che causi danni significativi all'equilibrio ecologico;

— guidare lo sviluppo conformemente ai requisiti della qualità, in particolare migliorando le condizioni di lavoro e di vita;

— assicurare che vengano presi maggiormente in considerazione gli aspetti ambientali nella pianificazione strutturale dello sviluppo regionale;

— cercare soluzioni comuni ai problemi ambientali con gli Stati al di fuori della Comunità, in particolare con le organizzazioni internazionali.

Principi

13. La migliore politica ambientale consiste nell'evitare la creazione di inquinamento o danni alla fonte, piuttosto che cercare di combattere in seguito gli effetti. A questo scopo, il progresso tecnico deve essere concepito e diretto in modo tale da tenere in considerazione la preoccupazione per la protezione all'ambiente e per il miglioramento della qualità della vita, al minor costo per la Comunità. Questa politica ambientale può e deve accompagnarsi con lo sviluppo economico e sociale, ed anche con il progresso tecnico.

14. Gli effetti sull'ambiente di tutti i processi decisionali e di pianificazione tecnica devono essere presi in considerazione appena possibile.

L'ambiente non può essere considerato come un settore esterno che molesta e assalta l'uomo; deve piuttosto essere considerato un fattore essenziale nell'organizzazione e promozione del progresso umano. È quindi necessario valutare gli effetti sulla qualità della vita e sull'ambiente naturale di ogni misura adottata e contemplata a livello nazionale e comunitario e che possa agire su tali fattori.

15. Qualsiasi sfruttamento delle risorse naturali o dell'ambiente naturale deve essere evitato qualora possa causare notevoli danni all'equilibrio ecologico.

L'ambiente naturale ha risorse limitate; può assorbire l'inquinamento e neutralizzare gli effetti dannosi soltanto fino ad un certo livello. Rappresenta un bene che può essere usato, non abusato, e che deve essere gestito nel migliore dei modi.

16. Il livello di conoscenze scientifiche e tecnologiche nella Comunità deve essere migliorato allo scopo di prendere misure efficaci per conservare e migliorare l'ambiente e combattere l'inquinamento e i danni. Occorre quindi incoraggiare le ricerche aventi tali finalità.

17. Il costo di prevenire ed eliminare i danni deve essere, in linea di principio, sostenuto dall'inquinatore. Tuttavia, vi possono essere alcune eccezioni e accordi speciali, per periodi transitori, se non causano modifiche sostanziali al commercio internazionale e agli investimenti. Senza pregiudizio per l'applicazione delle norme dei trattati, tale principio deve essere affermato in modo esplicito, e occorre definire a livello comunitario gli accordi per la sua applicazione. Qualora siano concesse eccezioni, occorre tenere in considerazione la necessità di eliminare progressivamente i disequilibri regionali all'interno della Comunità.

18. In accordo con la dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, adottata a Stoccolma, occorre assicurarsi che le attività svolte in uno Stato non deteriorino l'ambiente di un altro Stato.

19. La Comunità e i suoi Stati membri devono prendere in considerazione, nelle rispettive politiche ambientali, gli interessi dei paesi in via di sviluppo e devono in particolare esaminare le ripercussioni delle misure contemplate secondo tali politiche sullo sviluppo economico di tali paesi e sul commercio con essi, al fine di prevenire o ridurre per quanto possibile qualsiasi conseguenza negativa.

20. L'efficacia degli sforzi per promuovere la ricerca internazionale e mondiale sull'ambiente e la relativa politica sarà rafforzata con una concezione chiara e a lungo termine di una politica europea in questo campo.

Nello spirito della dichiarazione di Parigi di capi di Stato o di governo, la Comunità e gli Stati membri devono partecipare attivamente alle discussioni delle organizzazioni internazionali che si occupano di questioni ambientali e, sfruttando l'autorità conferita loro da un punto di vista comune, fornire un contributo originale a tali assise.

In accordo con le conclusioni della conferenza di Stoccolma, occorre intensificare la cooperazione internazionale, che spesso facilita la risoluzione dei problemi.

La cooperazione su base mondiale deve concentrarsi su campi in cui è stato auspicato uno sforzo universale data la natura dei problemi ambientali presenti: si deve basare sulle agenzie specializzate delle Nazioni Unite, che hanno già compiuto molti passi e le cui attività devono continuare ed aumentare.

È possibile una politica ambientale globale soltanto se basata su nuove e più efficienti forme di cooperazione internazionale che tengano conto delle interrelazioni ecologiche su scala mondiale e dell'interdipendenza dell'economia mondiale.

21. La protezione dell'ambiente è un problema di tutti nella Comunità, e l'opinione pubblica dovrebbe quindi essere sensibilizzata sulla sua importanza. Il successo di una politica ambientale presuppone che tutti i settori della popolazione e tutte le forze sociali della Comunità contribuiscano alla protezione e al miglioramento dell'ambiente. Ciò significa che devono aver luogo a tutti i livelli attività educative continue e dettagliate in modo che ogni persona della Comunità diventi consapevole del problema e si assuma completamente le responsabilità verso le generazioni future.

22. È necessario stabilire per ogni categoria d'inquinamento, il livello di azione (locale, regionale, nazionale, comunitario e internazionale) che meglio si addice al tipo di inquinamento e alla zona geografica da proteggere.

Occorre concentrare a livello comunitario le misure che si prevede siano più efficaci a tale livello; occorre determinare attentamente le priorità.

23. Gli aspetti principali della politica ambientale non devono più essere pianificati e realizzati isolatamente da paesi individuali. Sulla base di un piano comune a lungo termine, i programmi nazionali in tali campi devono essere coordinati e le politiche nazionali rese omogenee all'interno della Comunità. Tali politiche devono mirare a migliorare la qualità della vita e lo sviluppo economico non deve essere valutato soltanto in termini quantitativi.

Tale coordinamento e armonizzazione devono in particolare rendere possibile una maggiore efficacia dell' azione a vari livelli per proteggere e migliorare l'ambiente nella Comunità, tenendo conto delle differenze regionali e dell'appropriato funzionamento del mercato comune.

La politica ambientale della Comunità, per quanto possibile, mira ad un progresso coordinato e armonico delle politiche nazionali senza ostacolare lo sviluppo potenziale o reale a livello nazionale; tale progresso dovrebbe, tuttavia, avvenire in modo tale da non mettere a repentaglio il buon funzionamento del mercato comune.

Tale coordinamento e armonizzazione devono essere raggiunti tramite:

— l'applicazione delle norme dei trattati interessati,

— la realizzazione dell'intervento descritto da questo programma,

— dalla realizzazione di una procedura di informazione sull'ambiente (1).

---

(1) GU n. C 9 del 15. 3. 1973, pag. 1.

ALLEGATO 2

PROVVEDIMENTI AMBIENTALI DEL NUOVO TRATTATO

Articolo 18

Il trattato CEE è corredato delle seguenti norme aggiuntive:

«*Articolo 100A*

1. In deroga all'articolo 100 e ad eccezione di quanto stabilito altrimenti nel trattato, le seguenti disposizioni si applicano al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti nell'articolo 8A. Il Consiglio, su proposta della Commissione, in cooperazione con il Parlamento europeo ed il Comitato economico e sociale, adotta a maggioranza le misure atte a conformare le disposizioni stabilite per legge, norme o interventi amministrativi negli Stati membri allo scopo di stabilire e far funzionare il mercato interno.

2. Il primo paragrafo non si applica alle disposizioni fiscali, a quelle relative al libero movimento di persone, né a quelle relative ai diritti e agli interessi dei lavoratori.

3. La Commissione prende come base un elevato livello di protezione per le proposte contenute nel paragrafo 1 riguardanti la salute, la sicurezza, la protezione ambientale e la protezione del consumatore.

4. Qualora, dopo l'adozione di misure integrate da parte del Consiglio, prese a maggioranza, uno Stato membro ritenga necessario applicare le disposizioni nazionali in base a gravi necessità, come specificato nell'articolo 36, o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, esso notifica la Commissione su tali disposizioni.

La Commissione conferma le disposizioni dopo aver verificato che non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria o una celata restrizione al commercio tra gli Stati.

In deroga alla procedura stabilita negli articoli 169 e 170, la Commissione, e qualsiasi Stato membro, può portare la questione direttamente alla Corte di giustizia se considera che un altro Stato membro stia avvalendosi in modo improprio dei poteri forniti da questo articolo.

5. Le misure di armonizzazione indicate sopra includono, nei casi appropriati, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a adottare misure provvisorie soggette al controllo di procedure da parte della Comunità per una o più ragioni non economiche indicate nell'articolo 36».

Sottosezione VI

AMBIENTE

Articolo 25

Alla terza parte del trattato CEE occorre aggiungere un titolo VII così redatto:

«TITOLO VII

Ambiente

Articolo 130R

1. Un intervento da parte della Comunità relativo all'ambiente ha i seguenti obiettivi:

— preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente;

— contribuire alla protezione della salute umana;

— assicurare un'utilizzazione prudente e razionale delle risorse naturali.

2. L'intervento della Comunità relativo all'ambiente si deve basare sul principio che occorre adottare misure preventive, che i danni ambientali debbano essere riparati alla fonte e che colui che inquina deve pagare i danni. I requisiti di protezione ambientale devono far parte delle altre politiche della Comunità.

3. Nel preparare gli interventi relativi all'ambiente la Comunità tiene conto di:

— dati scientifici e tecnici disponibili;

— condizioni ambientali delle diverse regioni della Comunità;

— benefici potenziali e costi dell'intervento e del non intervento;

— sviluppo economico e sociale della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle regioni.

4. La Comunità interviene a favore dell'ambiente a livello a cui gli obiettivi considerati al paragrafo 1 possono meglio essere raggiunti a livello comunitario che a livello dei singoli Stati membri. Senza pregiudizio per alcune misure di natura comunitaria, gli Stati membri finanziano e realizzano le altre misure.

5. All'interno delle rispettive sfere di competenza, la Comunità e gli Stati membri cooperano con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali. Le disposizioni per la cooperazione della Comunità sono oggetto di accordi tra la Comunità e i terzi, negoziati e conclusi conformemente all'articolo 228.

Il precedente comma non pregiudica la competenza degli Stati membri di negoziare con organismi internazionali e concludere accordi internazionali.

Articolo 130S

Il Consiglio, agendo all'unanimità su una proposta da parte della Commissione e dopo consultazione con il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale, decide quali interventi la Comunità deve effettuare.

Il Consiglio, viste le condizioni poste nel precedente comma, definisce le questioni su cui occorre prendere decisioni con una maggioranza assoluta.

Articolo 130T

Le misure protettive adottate in comune in seguito all'articolo 130S non impediscono a qualsiasi Stato membro di mantenere o introdurre misure protettive più severe compatibili con questo trattato».