

4.6.2. Nel caso si tratti di dati epidemiologici o anamnestici, occorre chiarire a chi possa essere conferito il diritto di disporre di questi dati per ulteriori analisi scientifiche, ed in base a quali regole. In linea di principio tutti i fornitori nazionali di dati dovrebbero poter prendere parte alle successive analisi in qualità di detentori dei dati stessi.

4.7. La moderna tecnologia dell'informazione e della comunicazione ed una moderna filosofia della cooperazione fanno sì che, o, per meglio dire, lasciano prevedere, che la struttura decentrata o orizzontale della rete, messa in rilievo nel presente parere, possa conseguire risultati soddisfacenti. Dovrebbe essere creata una struttura in grado di consentire a tutti gli organi partecipanti degli Stati membri di accedere direttamente alla centrale delle

informazioni. Non è necessario che le informazioni vengano filtrate dall'ufficio competente della Commissione.

4.8. Occorre ancora sottolineare che la cooperazione e la suddivisione del lavoro, finora già praticate con successo, dovrebbero assolutamente essere riprese ed utilizzate. È in questo modo che le unità affiliate ai centri epidemiologici nazionali che si occupano della raccolta, della documentazione e della preparazione dei dati per tutta l'Europa in base alla politica dell'informazione e delle misure da adottare, si sono affermate nei settori dell'HIV/AIDS (a Parigi), della salmonellosi (Londra), della legionellosi (Londra). Centri analoghi potrebbero essere istituiti in altri Stati membri per altri settori.

Bruxelles, 25 settembre 1996.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Politica comunitaria in materia di acque»

(97/C 30/02)

La Commissione, in data 5 marzo 1996, ha deciso, conformemente all'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Ambiente, salute pubblica e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Sanchez Miguel, in data 16 luglio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 settembre 1996, nel corso della 338ª sessione plenaria, con 97 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La comunicazione in oggetto si colloca nel contesto del Quinto programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente, della Commissione, e risponde all'esigenza di procedere a una fondamentale revisione della politica comunitaria delle acque, basata sulla protezione delle risorse idriche, lasciando da parte altre considerazioni che non costituiscono il tema principale.

1.2. Tale revisione della politica comunitaria è intesa a realizzare una politica sostenibile in materia di acque, che soddisfi i seguenti obiettivi, sia pur tenendo presente che essi non saranno sempre compatibili fra loro:

- garantire la fornitura quantitativamente e qualitativamente sufficiente di acqua potabile;
- garantire risorse idriche sufficienti, per qualità e quantità, per soddisfare le esigenze economiche;

- garantire la qualità e la quantità delle risorse idriche necessarie per la conservazione degli ecosistemi terrestri ed acquatici;
- prevenire siccità e inondazioni.

La comunicazione conclude affermando la necessità di una direttiva quadro, che integri e attualizzi la legislazione vigente.

1.3. Il Comitato ha chiesto, tra l'altro anche nel parere⁽¹⁾ in merito alla proposta di direttiva relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano⁽²⁾, una maggiore coerenza della politica comunitaria in materia di acque.

Esso valuta quindi molto positivamente la proposta di emanare una direttiva quadro per la tutela della quantità e della qualità delle risorse idriche nell'Unione europea.

2. Quantità delle risorse idriche

2.1. Un aspetto che la comunicazione non tratta in modo sufficiente è la definizione dell'acqua come risorsa naturale rinnovabile e limitata, che può diventare scarsamente disponibile a causa delle irregolarità climatiche in alcune regioni dell'Unione europea, attualmente in particolare negli Stati del bacino mediterraneo. Occorre continuare a studiare in modo prioritario le previsioni degli effetti che l'attuale cambiamento climatico può avere sul ciclo idrico naturale in tutto il territorio dell'Unione europea.

2.2. Nella definizione di una politica sostenibile in materia di acque va introdotto un nuovo elemento, la quantità delle risorse idriche, data la stretta relazione che esiste tra quantità e qualità (diluizione dell'inquinamento, portata ecologica, determinazione di valori minimi di scarico, ecc.).

2.3. L'esistenza di risorse idriche sufficienti, vale a dire in quantità tale da soddisfare il fabbisogno degli esseri umani e degli ecosistemi naturali, non dipende dalle cosiddette politiche dell'offerta, vale a dire la continua ricerca di nuove fonti d'approvvigionamento, spesso attuata in modo molto costoso e con un eccessivo impatto sociale, economico e ambientale, bensì deve basarsi su politiche della domanda, che tentino di adattare i vari impieghi dell'acqua in funzione delle limitate risorse disponibili.

2.4. In tal senso deve svilupparsi nella Comunità una nuova cultura dell'uso, della riutilizzazione e del risparmio di acqua che, tenendo conto delle specificità regionali, comprenda la tutela della qualità e della quantità delle attuali risorse, attraverso migliori politiche di conservazione, prezzi ragionevoli per l'acqua e una migliore educazione dei consumatori. Tale nuova cultura è determinante ai fini di un uso sostenibile delle risorse idriche, che consenta sempre di conciliare gli

obiettivi della politica in materia di acque definiti più sopra (punto 1.2).

2.5. Il Comitato ritiene opportuno stabilire un ordine di priorità tra gli obiettivi stabiliti nella comunicazione, attribuendo un'importanza maggiore alle esigenze ambientali, dato che esse sono essenziali sia per la sicurezza d'approvvigionamento di acqua potabile che per la prevenzione della siccità e delle inondazioni e la realizzazione di uno sviluppo economico sostenibile (industria, agricoltura e servizi).

In tal senso l'ordine delle priorità potrebbe essere il seguente:

- approvvigionamento della popolazione;
- rispetto delle esigenze ambientali;
- impieghi agricoli e industriali;
- impieghi relativi al tempo libero ed allo svago.

3. Elementi che incidono sulla realizzazione degli obiettivi stabiliti nell'ambito della politica in materia di acque

3.1. Il Comitato valuta positivamente l'elenco e la classificazione degli elementi che incidono sulla realizzazione degli obiettivi di una politica sostenibile in materia di acque.

3.2. Tuttavia l'analisi delle «altre influenze negative di origine antropogenica», pur dovendo essere breve, appare insufficiente. Occorre definire meglio il concetto di gestione sostenibile e di tutela delle risorse idriche, in relazione con le possibili infrastrutture utilizzabili e il loro impatto ambientale, nonché con altre politiche connesse a tale gestione, ad esempio la prevenzione dell'erosione, il rimboschimento, ecc.

4. Principi fondamentali della politica comunitaria in materia di acque

4.1. Il quadro generale della politica comunitaria si basa sull'articolo 130 R del Trattato che stabilisce i principi di base della politica ambientale. Il Comitato desidera sottolineare in particolare il principio «chi inquina paga».

4.2. Nell'ambito del principio della precauzione, il Comitato ritiene che l'impiego dei dati scientifici e tecnici attualmente disponibili debba comprendere l'obbligo per le amministrazioni di effettuare studi rigorosi, che garantiscano l'affidabilità delle previsioni delle singole variabili socioeconomiche, quali i futuri consumi di acqua per le attività economiche, le previsioni sull'uso di sostanze pericolose autorizzate nell'industria e nell'agricoltura, eccetera. Tali previsioni possono servire infatti di base per le realizzazioni di infrastrutture, installazioni o trattamenti che comportano elevati costi

⁽¹⁾ GU n. C 82 del 19. 3. 1996.

⁽²⁾ Doc. COM(94) 612 fin.

e possono non corrispondere alle effettive necessità, incidendo negativamente sull'efficacia e la redditività.

4.3. Per quanto riguarda l'equilibrio tra costi e benefici, il Trattato dispone che nel determinare gli obiettivi specifici della politica ambientale si debba tener conto dei costi e benefici che possono derivare dall'adozione o dalla non adozione di misure, e si debba pertanto ricercare la migliore soluzione delle varie opzioni strategiche.

È noto che la valutazione in termini monetari delle risorse naturali costituisce uno degli obiettivi dello sviluppo sostenibile e tale elemento andrebbe quindi considerato sia nella comunicazione che nella successiva direttiva; tuttavia, tale valutazione non può essere eseguita considerando dette risorse esclusivamente come merci, e ciò per le seguenti ragioni:

- a) importanza vitale dell'acqua ai fini della sopravvivenza degli esseri umani e degli ecosistemi, trattandosi di un bene superiore, impossibile da quantificare in termini economici;
- b) difficoltà di valutare economicamente altri aspetti o fenomeni relativi alle risorse idriche, quali i costi connessi all'erosione o alla desertificazione, alla tutela del patrimonio paesaggistico, e alla diversità genetica degli ecosistemi interessati dall'inquinamento o dall'eccessivo sfruttamento delle risorse;
- c) i prezzi relativi a produzione, distribuzione e consumo di acqua sono stati in parte stabiliti senza tenere conto degli effetti ambientali connessi a tali attività, e pertanto non riflettono il costo reale di cui la società deve farsi carico.

Affinché tale analisi costi/benefici sia realistica, occorre che la legislazione in materia di acque stabilisca priorità e programmi finanziariamente sostenibili ed efficaci in rapporto ai costi, onde evitare che l'effetto cumulativo delle varie politiche comunitarie si ripercuota sulle bollette degli utenti.

4.4. Sulla base di tali riflessioni, il Comitato considera che:

- le risorse idriche, date le loro caratteristiche, non possono essere considerate alla stregua di una qualsiasi merce: esse sono insostituibili per la vita umana, per la sopravvivenza di tutti gli ecosistemi e per il mantenimento delle attività produttive essenziali; pertanto la loro tutela e la loro gestione richiedono un'ampia partecipazione di tutta la società e in particolare degli agenti socioeconomici;
- la politica in materia di acque non dovrà mai essere utilizzata come arma politica per discriminare altre popolazioni;
- la Comunità vigilerà affinché la normativa comunitaria e gli strumenti della politica economica ambienta-

le non siano utilizzati per falsare la concorrenza, dato che le risorse naturali non sono ripartite in modo uniforme.

5. Proposta di una direttiva quadro sulle risorse idriche

5.1. La Commissione considera obsoleta la legislazione comunitaria esistente e ritiene che la sua coerenza ed efficacia possano migliorare con l'adozione di una direttiva quadro sulle risorse idriche che integri:

- gli aspetti qualitativi e quantitativi dell'acqua;
- la gestione delle acque superficiali e sotterranee;
- l'impiego dell'acqua e la protezione dell'ambiente;
- la limitazione dell'inquinamento mediante controlli delle emissioni e dei residui e la definizione di obiettivi di qualità;
- l'integrazione delle politiche in materia di acque con le altre politiche.

5.2. Il Comitato, nel sostenere la direttiva quadro, ritiene che se ne rafforzerebbe l'efficacia se vi si includesse un aspetto molto importante per la sua applicazione:

5.2.1. la maggiore integrazione della politica delle acque nell'agricoltura, grazie alla promozione della ricerca di tecniche di irrigazione più efficaci, di nuovi fertilizzanti e di pesticidi non nocivi per l'ambiente, nonché di metodi per il riutilizzo delle acque reflue. Occorrerebbe inoltre promuovere tecniche agricole che impiegano meno prodotti chimici per conseguire lo stesso risultato.

5.2.2. l'inclusione degli aspetti della gestione delle acque sotterranee e costiere che influiscono su questa nuova politica.

5.3. Per l'applicazione della direttiva quadro si dovranno predisporre dei programmi integrati di gestione delle acque nei bacini idrografici.

Il Comitato valuta positivamente l'idea di elaborare tali programmi, che considera idonei ad una gestione sostenibile delle risorse idriche e allo sviluppo e alla tutela degli ecosistemi terrestri e acquatici.

5.4. Il Comitato ritiene tuttavia che:

- ai fini della definizione dei problemi di gestione dei bacini idrografici extracomunitari occorrerà tener conto degli accordi internazionali sottoscritti con paesi terzi, e quando tali accordi non esistano la Commissione dovrà adottare misure in materia;

— sia necessario procedere ad una classificazione dei vari tipi di bacini idrografici presenti sul territorio della Comunità, onde poter definire per ogni bacino i programmi integrati di gestione delle acque in funzione delle rispettive caratteristiche (condizioni climatiche, ecosistemi presenti, morfologia, relazione con le attività produttive, composizione del suolo, ecc.).

Affinché tali programmi siano veri strumenti di gestione, il Comitato ritiene inoltre che la direttiva debba comprendere anche i meccanismi per:

- a) la partecipazione di tutti gli attori sociali ed economici alla definizione dei piani stessi;
- b) la definizione degli organismi di sorveglianza e di controllo dei programmi, che includano anche i suddetti attori sociali ed economici;
- c) la creazione di canali specifici di finanziamento totale o parziale delle azioni previste da tali programmi.

5.5. Il Comitato ritiene che l'obiettivo costituito dallo «stato ecologico naturale» sia il migliore possibile, tuttavia, come già segnalato nel parere in merito alla direttiva sulla qualità ecologica delle acque⁽¹⁾ in questo momento sarebbe più appropriata la dizione «buona qualità ecologica», sia pure nella prospettiva di pervenire allo stato ecologico naturale.

5.6. Il Comitato accoglie con favore il sistema di autorizzazioni proposto dalla Commissione per integrare gli aspetti legati alla quantità e alla qualità delle acque. Per snellire le procedure burocratiche si potrebbe non applicare detto sistema nel caso in cui l'estrazione dal bacino riguardi un solo paese.

6. Aspetti specifici della gestione delle risorse idriche

6.1. La comunicazione enumera e analizza taluni aspetti specifici della gestione delle risorse idriche nell'attuale politica delle acque della Comunità europea.

6.2. In merito al controllo dell'inquinamento da fonte puntuale delle risorse idriche e alla sorveglianza della loro qualità, il Comitato raccomanda che vengano adottate le raccomandazioni avanzate nel convegno sulla «Politica delle acque nella Comunità europea», organizzato recentemente dalla Commissione (28-29 maggio 1996), e in particolare:

— adottare un duplice approccio, consistente nel determinare i valori limite delle emissioni, fissando al tempo stesso obiettivi di qualità delle risorse idriche;

— stabilire un quadro di definizioni comune per entrambe le impostazioni;

— includere parametri biologici nella determinazione della qualità delle acque;

— stabilire a livello comunitario valori limite delle emissioni di tutte le sostanze considerate prioritarie della normativa attuale, come richiesto dal Comitato nel parere⁽²⁾ in merito alla proposta di direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento⁽³⁾, in accordo con i principi elencati in tale proposta di direttiva;

— predisporre un sistema che permetta, ove necessario, di stabilire su scala europea gli obiettivi di qualità delle risorse idriche;

— promuovere la ricerca tecnica e scientifica per determinare le migliori tecniche disponibili (MTD)⁽⁴⁾, su cui basare i valori limite di emissione;

— creare un adeguato sistema di informazione e controllo che consenta di comparare i dati e le tecniche utilizzati dagli Stati membri;

— definire misure regolamentari dell'Unione europea in modo da ridurre il rischio di inquinamento accidentale causato da settori quali industria, agricoltura o trasporti, e aventi effetti sui bacini imbriferi destinati all'approvvigionamento idrico. Tale quadro regolamentare implicherebbe che le competenti autorità di gestione delle risorse idriche in ciascun paese adottassero, nell'ambito del principio di sussidiarietà, delle misure obbligatorie.

6.3. La comunicazione prevede la possibilità di determinare e classificare le zone in funzione del tipo di tutela necessario per la loro conservazione. Secondo il Comitato, tale orientamento implica che la suddivisione in zone, nel rispetto della protezione globale dei bacini, corrisponda alle conoscenze tecnico-scientifiche esistenti, e che si facciano gli sforzi necessari per rivedere e rendere omogenei i criteri e i principi che tutti gli Stati membri adotteranno. Si dovrà inoltre garantire la conformità di tali criteri al disposto delle varie convenzioni internazionali sulla tutela dell'ambiente acquatico sottoscritte dalla Comunità (Helsinki, OSPAR, ...), perché la valutazione della qualità dell'acqua è un tema complesso che dipende in ampia misura dai criteri che si prendono come base.

⁽²⁾ GU n. C 195 del 18. 7. 1994.

⁽³⁾ Doc. COM(93) 423 def.

⁽⁴⁾ Come definite all'articolo 2, numero 11 della Posizione comune del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, GU n. C 87 del 25. 3. 1996.

⁽¹⁾ GU n. C 397 del 31. 12. 1994.

6.4. L'informazione dell'opinione pubblica costituisce la premessa della partecipazione dei cittadini e degli attori socioeconomici e del loro controllo sulla politica delle acque. Tale informazione deve essere prevista esplicitamente dalla direttiva quadro, non solo estendendo alle amministrazioni pubbliche l'obbligo della trasparenza in merito allo stato delle risorse idriche, ma anche garantendo l'accessibilità pubblica, in condizioni equivalenti su tutto il territorio della Comunità, alle informazioni sull'adempimento degli obblighi che incombono alle imprese e agli organismi di carattere privato, in base alla normativa vigente nazionale e comunitaria in materia di utilizzazione, produzione e scarico di sostanze inquinanti o pericolose.

6.5. Per la maggiore efficacia dell'informazione pubblica si farà riferimento al principio di sussidiarietà, in modo che ciascuno Stato mantenga o elabori gli strumenti adeguati. La direttiva quadro dovrà tuttavia stabilire i dati minimi di tale informazione e la sua periodica attualizzazione, garantendo l'accesso permanente di tutti gli interessati.

Alle ragioni addotte dalla Commissione occorre aggiungere, per vari motivi, le seguenti:

- l'importanza vitale delle risorse idriche per la sopravvivenza degli esseri viventi e per la maggior parte delle attività produttive umane;
- la natura spesso transfrontaliera delle risorse;
- la necessità di ottimizzare, sulla base di dati comparabili, le conoscenze e la ricerca tecnico scientifica indispensabili per la conservazione e il mantenimento di tali risorse.

7. Considerazioni finali

7.1. La proposta della Commissione prevede l'abrogazione di quattro direttive e di una proposta di direttiva, che sarebbero sostituite dalla direttiva quadro, nonché l'inserimento di definizioni e di criteri di controllo di altre sette direttive e di una proposta.

Le direttive seguenti sarebbero abrogate e sostituite dalla direttiva quadro:

- direttiva sulle acque superficiali⁽¹⁾ (e Direttiva 79/869/CEE⁽²⁾ ad essa connessa);
- direttiva sulle acque dolci idonee alla vita dei pesci⁽³⁾;
- direttiva sulle acque destinate alla molluschicoltura⁽⁴⁾;
- direttiva sulle acque sotterranee⁽⁵⁾;
- proposta di direttiva sulla qualità ecologica delle acque⁽⁶⁾.

7.2. Il Comitato vede con favore tale decisione, segnalando che occorre salvaguardare gli aspetti delle direttive che sono serviti per il successivo sviluppo della legislazione, nonché adeguare il calendario relativo all'entrata in vigore, in modo che questa coincida con l'abrogazione di cui sopra e non vi sia un intervallo in cui il livello di protezione ambientale sia ridotto.

La direttiva quadro deve consentire l'elaborazione di altre direttive che possano rendersi necessarie per realizzare gli obiettivi della direttiva quadro stessa, e non soltanto di quelle direttive che non vengono abrogate e di quelle proposte al punto 10 «Implicazioni procedurali».

7.3. Il Comitato fa presente che si riserva di elaborare un parere sulla futura direttiva quadro indipendentemente dalle valutazioni qui contenute.

7.4. Desidera inoltre raccomandare alla Commissione l'adozione di programmi specifici di insegnamento scolastico nell'Unione europea, nell'interesse di una maggiore efficacia dei nuovi concetti ambientali.

7.5. Sarebbe inoltre importante realizzare una carta europea delle acque, che specifichi le condizioni quantitative e qualitative dei bacini idrografici.

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

(2) GU n. L 271 del 29. 10. 1979.

(3) GU n. L 222 del 14. 8. 1978.

(4) GU n. L 281 del 10. 11. 1979.

(5) GU n. L 20 del 26. 1. 1980.

(6) Doc. COM(93) 680 def.

Bruxelles, 25 settembre 1996.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Carlos FERRER