

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale

(COM(2003) 622 def. 2003/0242(COD))

(2004/C 117/13)

Il Consiglio, in data 7 novembre 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (COM(2003) 622 def. — 2003/0242 (COD))

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 4 marzo 2004, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice SÁNCHEZ MIGUEL.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 aprile 2004, nel corso della 408a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 68 voti favorevoli, 6 voti contrari e 7... astensioni.

1. Introduzione

1.1 La politica ambientale dell'Unione europea di cui all'articolo 6 del Trattato che istituisce la Comunità europea e in particolare l'obiettivo comunitario di promuovere lo sviluppo sostenibile rendono imprescindibile che i cittadini europei si sentano coinvolti in tutte le attività riguardanti la conoscenza e l'applicazione di detta politica. La DG Ambiente si è quindi avvalsa di diversi strumenti, norme, comunicazioni, convegni ecc. per potenziare l'informazione e la partecipazione dei soggetti interessati.

1.2 Gli strumenti finora utilizzati si incentravano principalmente sull'introduzione di norme sull'informazione e la partecipazione dei cittadini e, in misura minore, sull'accesso alla giustizia in caso di violazione delle disposizioni che regolano le varie materie oggetto della politica ambientale.

1.3 A norma dell'articolo 175, paragrafo 1 del Trattato, che istituisce la Comunità europea, la Commissione adotta le misure atte a conseguire gli obiettivi di politica ambientale. A questo scopo risulta necessario disciplinare la partecipazione del pubblico in modo da promuovere e migliorare la tutela dell'ambiente. Vale la pena di ricordare che questo meccanismo di informazione e consultazione è già in uso nell'ambito di altre politiche comunitarie, in particolare nella politica agricola comune e nella politica industriale. Dato il peso di queste politiche sullo sviluppo sostenibile è indispensabile farle conoscere e renderne trasparente l'applicazione ad i di là della cerchia dei diretti interessati attraverso l'informazione di tutti i cittadini.

1.4 Le norme attraverso le quali sono state finora sviluppate l'informazione e la partecipazione dei cittadini alla tematica ambientale sono:

- il regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione ⁽¹⁾,
- la direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale ⁽²⁾,
- la direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico alla elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale ⁽³⁾.

1.5 Con la firma, nel 1998, della convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, la Comunità europea ha riaffermato l'obiettivo di accrescere il coinvolgimento della popolazione europea nelle tematiche ambientali per conseguire una più ampia partecipazione alla conservazione e alla tutela dell'ambiente naturale e promuovere lo sviluppo sostenibile dello spazio europeo.

1.6 Visto che non tutti gli Stati membri hanno ratificato la convenzione di Århus ⁽⁴⁾, la situazione giuridica odierna impone un duplice tipo di intervento. Occorre innanzi tutto creare uno strumento legislativo (regolamento) che consenta la completa applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia. In seconda battuta, è necessario completare le disposizioni rivolte agli Stati membri attraverso una proposta di direttiva nella quale inserire soltanto la parte relativa all'accesso alla giustizia.

⁽¹⁾ GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43. Inoltre la Commissione ha approvato una comunicazione dal titolo Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo - Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione COM(2002) 704 def. dell'11.12.2002.

⁽²⁾ GU L 41 del 14.2.2003, pag. 26.

⁽³⁾ GU L 156 del 25.6.2003, pag. 17.

⁽⁴⁾ La convenzione è stata ratificata dai seguenti paesi: Portogallo, Belgio, Francia, Danimarca e Italia.

2. Contenuto della proposta di regolamento

2.1 Il regolamento ha per obiettivo l'applicazione delle disposizioni della convenzione di Århus agli organi competenti dell'Unione europea, attraverso l'introduzione delle norme necessarie per assicurare l'accesso all'informazione, la partecipazione e la giustizia in materia ambientale. A tal fine il regolamento definisce tutti i concetti utili a delimitare il campo di applicazione della norma, nonché gli organi di riferimento soggetti agli obblighi di seguito indicati. Fra le definizioni citate è opportuno evidenziare quella di «diritto ambientale».

2.2 L'accesso all'informazione ambientale è disciplinato agli articoli 3-7; esso riprende il disposto del regolamento (CE) n. 1049/2001, che viene ormai esteso agli altri organi dell'Unione europea dotati di competenze in materia ambientale e che quindi non riguarda più soltanto Parlamento, Consiglio e Commissione europea. L'informazione ambientale si configura come un obbligo, a carico dei vari organi dotati di competenze in materia, a fornirsi degli strumenti più adeguati per comunicare al pubblico e tenere costantemente aggiornate tutte le informazioni, attraverso qualsiasi mezzo di comunicazione disponibile, preferibilmente mediante le reti pubbliche di telecomunicazione. Gli interessati potranno così disporre tempestivamente di sufficienti informazioni, in condizioni tali da garantire sempre:

- la qualità dell'informazione e il suo aggiornamento,
- l'accessibilità dell'informazione per gli interessati, rispondendo rapidamente alla relativa richiesta,
- la collaborazione fra tutte le autorità competenti in materia d'informazione in situazioni di emergenza ambientale.

2.3 La partecipazione del pubblico di cui all'articolo 8 definisce a quali condizioni i cittadini hanno il diritto di partecipare all'elaborazione di piani e programmi ambientali ad opera delle istituzioni o degli organi comunitari previsti da una norma. Si rende così possibile il coinvolgimento del pubblico avente diritto e delle organizzazioni ambientaliste fin dalle fasi che precedono l'adozione.

2.4 L'accesso alla giustizia è consentito al soggetto abilitato legittimato ad agire in giudizio; sono quindi legittimate a promuovere ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle CE soltanto le organizzazioni riconosciute ai sensi degli articoli 12 e 13. Tuttavia e secondo il disposto dell'articolo 9 che sancisce la legittimazione dei soggetti abilitati, per potere giustificatamente sospendere qualsiasi atto contrario al diritto ambientale prima di agire in giustizia è necessario chiedere il riesame degli atti amministrativi emanati dalle istituzioni comunitarie.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE ha ripetutamente sostenuto che lo strumento più adatto di cui l'Unione europea dispone per attuare la legislazione ambientale è il coinvolgimento dei cittadini nella politica di sviluppo sostenibile; questo coinvolgimento deve avvenire in base alla trasparenza e al controllo del rispetto generalizzato delle norme in materia garantendo peraltro la tutela delle informazioni confidenziali. L'accesso all'informazione, la partecipazione all'elaborazione dei piani e programmi in materia

ambientale e il successivo accesso alla giustizia sono gli strumenti che consentiranno non solo un maggiore rispetto delle disposizioni giuridiche, ma anche una maggiore sensibilizzazione e una migliore educazione dei cittadini in materia di conservazione e utilizzo delle risorse naturali esistenti.

3.2 In questa nuova fase che vede ormai prossima l'adesione di 10 nuovi paesi, è bene che la Commissione proponga queste nuove disposizioni di armonizzazione, ma occorre anche insistere sulla ratifica della convenzione di Århus da parte di tutti i paesi europei che l'hanno sottoscritta. Inoltre, essa dovrebbe essere ratificata anche dall'Unione europea, che così amplierebbe gli strumenti a sua disposizione per tutelare l'ambiente a livello mondiale, in particolare in sede di convenzioni internazionali.

3.3 Questo nuovo strumento giuridico destinato alle autorità comunitarie completa l'applicazione della convenzione di Århus. Gli effetti transfrontalieri di molte norme ambientali richiedono questo intervento normativo, in quanto in molti casi spetterà all'autorità comunitaria applicare la convenzione. In questo contesto è fondamentale evidenziare il ruolo dell'Agenzia europea per l'ambiente, che funge da base centrale per la raccolta di informazioni e il controllo del rispetto della normativa ambientale in tutta l'Unione.

3.4 Nonostante il carattere positivo delle norme proposte, il CESE ritiene opportuno evidenziare e precisare taluni aspetti di grande importanza ai fini del pieno conseguimento dell'obiettivo perseguito.

3.4.1 Le definizioni utilizzate nella proposta e tratte dalla convenzione di Århus presentano alcune variazioni rispetto a quelle originali. In tale contesto si segnala quanto segue:

3.4.1.1 il concetto di soggetto abilitato, presente in ambedue le proposte, non è contemplato dalla convenzione di Århus, che parla esclusivamente di «pubblico interessato» e riconosce quindi la «condizione di interessato» a tutti gli organismi che operano a favore della tutela dell'ambiente, senza pretendere che detta protezione sia il loro «unico obiettivo»; a questi organismi viene richiesto soltanto il rispetto delle norme in materia di associazionismo del rispettivo Stato membro. È chiaro comunque che altre organizzazioni senza fini di lucro, quali sindacati, organizzazioni dell'economia sociale, socioprofessionali, dei consumatori ecc. stanno realizzando un'importante opera a favore dell'ambiente a livello locale, regionale, nazionale ed europeo.

3.4.1.2 Il regolamento, che riprende il regolamento (CE) n. 1049/2001, riguarda le istituzioni e gli organi comunitari in senso lato, fra i quali va compreso anche il CESE.

3.4.1.3 Un aspetto importante da evidenziare è quello dell'uso di concetti diversi, dovuto a un problema linguistico, per indicare i settori del diritto ambientale. Il CESE raccomanda di verificare dal punto di vista linguistico alcuni titoli molto importanti, come per esempio quello del punto v). Bisognerebbe garantire l'identità concettuale di tutti i titoli utilizzati, necessaria per armonizzare a un livello minimo la tutela dell'ambiente.

3.4.2 Ricorsi in materia ambientale. Bisognerebbe tenere in considerazione che l'articolo 9, paragrafo 5 della convenzione di Århus obbliga chiaramente le parti, in questo caso gli organi comunitari, a informare il pubblico della possibilità di proporre ricorso e a «istituire meccanismi di assistenza» volti a eliminare o ridurre gli ostacoli finanziari o di altro genere che limitano l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

4. Osservazioni specifiche

4.1 *Regolamento sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*

4.1.1 Il CESE considera che la proposta di regolamento rafforzi le misure di ampio respiro già previste dalla Commissione per realizzare gli obiettivi ambientali e, nella fattispecie, ritiene che si tratti del meccanismo adeguato per agevolare l'informazione, la partecipazione e l'accesso alla giustizia dei cittadini europei, tramite le organizzazioni sociali, economiche e ambientaliste, nei confronti delle istituzioni e degli organi comunitari. Tra questi ultimi devono essere compresi le agenzie e gli uffici pubblici istituiti dal Trattato CE o sulla base del medesimo, salvo quando agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo in modo che non soltanto la Commissione, bensì tutte le istituzioni intese nel senso più esteso del termine, rispondano ai cittadini, come stipula il regolamento (CE) n. 1049/2001.

4.1.2 Un aspetto determinante è quello dell'inserimento della figura dei soggetti abilitati all'accesso alla giustizia, mentre il diritto all'informazione e alla partecipazione spetta ancora al pubblico in senso lato, come nella convenzione di Århus. Il Comitato considera in linea di principio opportuno inserire questa figura, in quanto rende più facile l'accesso alla giustizia venendo meno l'obbligo di dimostrare interesse sufficiente o di invocare la violazione di un diritto. Il CESE intende peraltro evidenziare il problema risultante dalla limitazione, prevista fra le condizioni di abilitazione, ai soggetti che non abbiano come unico obiettivo la tutela dell'ambiente. Nella situazione europea sarebbe in tal senso più indicato dare la possibilità di ottenere il riconoscimento anche ad altri organismi che, oltre ad altri obiettivi sociali ed economici, perseguano anche la protezione dell'ambiente.

4.1.3 Quanto alla partecipazione del pubblico alla preparazione di piani e programmi di cui al disposto dell'articolo 8, il

CESE ricorda in primo luogo che parlare di ONG che operano a favore dell'ambiente può risultare limitativo; pur non essendo altrettanto della definizione di soggetti abilitati, ciò potrebbe sortire lo stesso risultato, se non altro per inerzia procedurale. Il CESE ribadisce anche la propria richiesta di estendere il concetto a tutti gli organismi che contemplino fra le loro finalità la difesa dell'ambiente. Inoltre, all'articolo 8 occorre inserire l'obbligo per l'istituzione comunitaria di rendere pubblici i risultati della partecipazione. Il CESE condivide l'estensione dell'accesso alle informazioni ambientali e della partecipazione del pubblico all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale ad opera delle istituzioni e degli organismi comunitari, prevista dalla convenzione di Århus. Nell'auspicare che tali organismi operino in modo da assicurare una effettiva partecipazione e che i risultati di essa siano presi in adeguata considerazione, caldeggia che siano resi noti in modo trasparente e completo i criteri di finanziamento delle attività elencate nell'allegato della convenzione, e le deliberazioni relative agli OGM e alle sostanze chimiche, data la particolare sensibilità dei cittadini sulla sicurezza ambientale e sulla tutela della salute legata a tali soggetti.

4.1.4 Visto dalla prospettiva della convenzione di Århus, il Titolo IV che disciplina l'accesso alla giustizia in materia ambientale si discosta dal fine perseguito, in quanto limita ai soggetti abilitati la possibilità sia di chiedere il riesame interno degli atti amministrativi sia di promuovere ricorsi in giustizia. Pur comprendendosi la finalità limitativa della proposta, si ritiene che, ai fini della semplificazione processuale, per il riesame e i ricorsi in giustizia nell'ambito comunitario, sarebbe sufficiente dimostrare l'interesse e la competenza a proporli.

4.1.5 A giudizio del Comitato non è necessario che i soggetti abilitati siano attivi in più paesi.

4.1.6 L'articolo 12, lettera d) della proposta di regolamento prevede che per essere riconosciuta quale soggetto abilitato, un'organizzazione deve aver fatto certificare il proprio bilancio annuale da un revisore ufficiale. Conformemente al principio di sussidiarietà, dovrebbero essere gli Stati membri a controllare il rispetto dei requisiti di contabilità imposti a tali organizzazioni.

4.1.7 A giudizio del Comitato, il costo della procedura di ricorso per ottenere dallo Stato la tutela dei diritti del cittadino dovrebbe essere limitato in funzione degli interessi in causa e del sostegno finanziario, secondo quanto stabilito dalla convenzione di Århus.

Bruxelles, 29 aprile 2004.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Roger BRIESCH