



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 27.05.1998
COM(1998) 333 def.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO EUROPEO

**Partnership di integrazione - Una strategia per integrare l'ambiente
nelle politiche dell'Unione europea**

PARTNERSHIP DI INTEGRAZIONE

**Una strategia per integrare l'ambiente
nelle politiche dell'UE**

Cardiff – Giugno 1998

Indice

	<u>Pagina</u>
Riassunto e raccomandazioni	4
La sfida dell'integrazione dell'ambiente nelle altre politiche	6
Sviluppo di procedure per garantire l'integrazione dell'ambiente nelle altre politiche	8
Linee guida per una partnership di integrazione	8
Integrazione dell'ambiente in singoli settori politici	9
• Agenda 2000	10
• Cambiamento climatico	11
Conclusioni	12

Riassunto e raccomandazioni

La presente comunicazione è la risposta della Commissione all'invito del Consiglio europeo di Lussemburgo a presentare una strategia per attuare le disposizioni dell'articolo 6 del trattato CE consolidato. Tale articolo stabilisce l'integrazione della protezione ambientale nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività della Comunità, in particolare nell'ottica di promuovere lo sviluppo sostenibile, stabilito come obiettivo comunitario all'articolo 2 del trattato.

La realizzazione di un ambiente sano per i cittadini di oggi e la garanzia di uno sviluppo sostenibile per i nostri figli sono giustamente uno degli obiettivi ufficiali della Comunità. La Comunità deve anche contribuire a risolvere problemi ambientali a livello del pianeta e assumere al riguardo un ruolo leader. I progressi ottenuti con il mezzo classico della regolamentazione ambientale non saranno da soli sufficienti. La maggior parte dei nostri problemi ambientali deriva dalle prassi attuali in settori come l'agricoltura, i trasporti, l'energia e l'industria e per risolverli si deve tener conto precisamente di questi settori. Si deve anche prestare attenzione alle nostre abitudini non sostenibili di consumo. Questa è l'idea alla base dell'articolo 6 del trattato, ossia l'integrazione ambientale come strumento positivo di progresso. Le nuove tecnologie e prassi gestionali possono fornire la soluzione ad alcuni di questi problemi. Le nostre politiche devono incoraggiarne lo sviluppo e l'applicazione.

Per realizzare questa idea e rispondere in modo credibile all'obbligo giuridico imposto dal trattato, la Comunità deve dotarsi degli strumenti necessari.

Il rispetto dell'obbligo di integrazione è, di massima, soggetto al controllo giuridico della Corte di giustizia europea, come nel caso del principio di sussidiarietà. Il presente documento mira pertanto a sviluppare alcune iniziative pratiche per cominciare ad applicare il principio di integrazione nell'attività quotidiana delle istituzioni comunitarie. La novità della strategia è che essa rappresenta in un certo senso una rottura rispetto ai tradizionali processi di decisione di natura settoriale. Questo approccio intersettoriale può tradursi in realtà soltanto se i Capi di Stato e di governo assumono le proprie responsabilità.

Il Consiglio europeo è invitato a:

- **Dichiarare il suo preciso impegno a garantire una rapida applicazione concreta dell'articolo 6 del trattato.**
- **Riconoscere che si tratta di una responsabilità comune e di conseguenza promuovere tra il Consiglio, il Parlamento e la Commissione una partnership di integrazione dell'ambiente nelle altre politiche comunitarie sulla base delle linee guida sopra esposte.**

- **Riconoscere l'importanza della dimensione ambientale nelle decisioni che dovranno essere rapidamente prese nel contesto dell'Agenda 2000 e della strategia comunitaria per attuare il protocollo di Kyoto e di conseguenza chiedere al Consiglio di prenderle come riferimento per l'applicazione delle linee guida proposte, impegnandosi inoltre a rivedere l'integrazione della dimensione ambientale nelle proposte concernenti l'Agenda 2000 alla loro riunione del dicembre 1998 e ad esaminare i progressi compiuti dopo Kyoto ad una delle loro riunioni nel 1999.**
- **Avviare un dibattito tra il Consiglio, il Parlamento e la Commissione sullo sviluppo di meccanismi per garantire il seguito di questa iniziativa che dovrebbero anche prevedere un riesame congiunto dei progressi.**

La sfida dell'integrazione dell'ambiente nelle altre politiche

L'approccio tradizionale delle normative ambientali ha permesso di realizzare progressi, ma si riconosce sempre di più che esso non fornisce una risposta a tutti i problemi cui siamo confrontati. L'ultima relazione dell'Agenzia europea dell'ambiente mostra che la Comunità europea si è adoperata con successo a favore dell'ambiente, ma che occorrono ulteriori sforzi per migliorare la qualità ambientale e soprattutto che è necessario capovolgere tendenze inquietanti in molti settori, legate essenzialmente ad un'attività economica non sostenibile.

La questione dell'ambiente a livello locale e del pianeta è soltanto una delle varie sfide cui è confrontata la Comunità. Parallelamente ai problemi dei persistenti tassi elevati di disoccupazione, dell'esclusione sociale e della necessità di preparare la Comunità all'adesione dei paesi dell'Europa centrale e orientale, la questione dell'ambiente ha motivato il rafforzamento delle disposizioni sociali, economiche e ambientali del trattato di Amsterdam. La Comunità deve dimostrare il suo impegno a rispondere alle preoccupazioni dei suoi cittadini perseguendo con urgenza i suoi obiettivi.

La necessità di integrare l'ambiente nelle altre politiche a tutti i livelli è stata riconosciuta da un certo tempo. Questo obiettivo era stato inizialmente introdotto nell'Atto unico europeo ed era stato designato come prioritario nel Quinto programma di azione a favore dell'ambiente. Malgrado i progressi compiuti, resta ancora molto da fare. Il trattato di Amsterdam ha conferito un nuovo slancio a questo processo promuovendo l'importanza del principio di integrazione nel trattato.

La vera sfida cui è confrontata la Comunità è trovare una maniera di sviluppare un'azione che risponda a tutti i suoi obiettivi in maniera integrata. Questa è la sfida dello sviluppo sostenibile, un concetto troppo spesso recepito come puramente ambientale ma che collega lo sviluppo sociale ed economico con la protezione dell'ambiente. Gli attuali modelli di sviluppo economico implicano troppo spesso conflittualità tra lo sviluppo e l'ambiente, una situazione che non deve continuare. Le politiche che provocano il degrado ambientale e un esaurimento delle risorse naturali difficilmente potrebbero costituire una base solida per uno sviluppo economico sostenibile.

Lo sviluppo di nuove tecnologie e prassi mostra che possediamo il know-how per risolvere alcuni di questi problemi. Le soluzioni proposte spesso oltre ad essere economicamente razionali per le industrie interessate producono anche vantaggi più ampi per l'economia attraverso la creazione di valore aggiunto e di occupazione e risultano quindi doppiamente positive. Per ottenere i risultati voluti, saranno comunque necessari cambiamenti più radicali a livello di comportamento e di politiche in molti settori della società.

L'attuazione degli obiettivi del trattato presuppone quindi l'introduzione di un approccio per la politica comunitaria basato sul riconoscimento che tutte le politiche devono contribuire allo sviluppo sostenibile.

Sviluppo di procedure per garantire l'integrazione dell'ambiente nelle altre politiche

L'applicazione di questo approccio presuppone un deciso impegno da parte di tutte le istituzioni comunitarie. Come recentemente evidenziato dal Forum consultivo europeo sull'ambiente e sullo sviluppo sostenibile, l'integrazione e la corresponsabilità devono anche riflettersi pienamente nella maniera in cui la Commissione europea e altre istituzioni dell'Unione europea organizzano il loro lavoro: la Commissione nella maniera in cui formula le sue proposte e il Consiglio e il Parlamento nel processo decisionale.

Troppo spesso in passato, i tentativi di stabilire principi orizzontali hanno portato a procedure burocratiche e di tipo meccanico che non hanno corrisposto alle aspettative. Ciò non deve succedere nel caso dell'integrazione ambientale. Le procedure adottate devono quindi essere logiche, pratiche e valide per tutti gli interessati. Questa è la filosofia alla base dell'approccio proposto nel presente documento.

Per poter misurare i nostri risultati e adeguare ove necessario le politiche adottate, occorre un sistema regolare di controllo e sorveglianza, basato sull'identificazione di indicatori rispetto ai quali valutare i progressi. In alcuni casi potrebbe essere utile stabilire obiettivi quantificabili. Con il tempo, la valutazione comparativa potrà essere considerata uno strumento utile per progredire verso la prassi migliore.

Come base per una partnership di integrazione sono proposte le linee guida seguenti:

Linee guida per una partnership di integrazione dell'ambiente nelle altre politiche

- **La Commissione deve garantire che tutte le iniziative politiche chiave comprendano la dimensione ambientale. Tutte le proposte chiave da cui si attende un importante effetto ambientale dovranno essere corredate da una valutazione ambientale particolareggiata e da una descrizione del modo in cui i risultati della valutazione sono stati considerati. La Commissione deve affinare la sua metodologia per queste valutazioni.**
- **La Commissione deve riesaminare le politiche attuali e preparare su tale base strategie di azione per settori chiave che comprendano l'identificazione di indicatori di politica e di prestazioni e, ove giustificato, obiettivi indicativi come base per la sorveglianza.**
- **Il Consiglio deve preparare una relazione per il Consiglio europeo di Vienna sull'esperienza precedente e sulle migliori prassi negli Stati membri di**

integrazione degli imperativi ambientali in altre politiche, come base per elaborare procedure comunitarie migliorate.

- **Il Consiglio deve, nei settori politici chiave, identificare una serie di azioni prioritarie per includere i requisiti ambientali e prevedere meccanismi efficaci per sorvegliarne l'attuazione.**
- **Il Consiglio deve impegnarsi a garantire che i requisiti ambientali siano espressamente rispecchiati nelle sue decisioni su nuove proposte e impegnarsi altresì a riesaminare le sue attuali disposizioni organizzative per garantire un'attuazione efficace di questa strategia di integrazione.**
- **Il Consiglio europeo deve periodicamente riesaminare l'integrazione ambientale nelle politiche settoriali chiave.**
- **Il Parlamento deve rivedere le sue attuali disposizioni organizzative per garantire che nel suo processo decisionale si tiene conto della necessità di integrare l'ambiente in altre politiche.**
- **Il Parlamento deve identificare priorità per integrare l'ambiente nei settori politici chiave.**
- **Il Consiglio, il Parlamento e la Commissione devono discutere in comune lo sviluppo di meccanismi per attuare queste linee guida e sorvegliarne l'attuazione.**

Integrazione dell'ambiente in singoli settori politici

La piena integrazione dell'ambiente in altri settori politici è una sfida a lungo termine che presuppone un approccio progressivo basato sull'esperienza e in ultima analisi bisognerà tener conto delle sue implicazioni in tutti i settori politici. In un primo tempo, comunque, la Commissione ritiene che si debba dare la priorità a due importanti e urgenti questioni politiche: l'Agenda 2000 e l'attuazione del protocollo di Kyoto sui quali dovranno essere prese prossimamente decisioni:

1. L'Agenda 2000 è una questione altamente prioritaria sulla quale la Commissione ha presentato concrete proposte legislative che rappresentano una percentuale importante del bilancio comunitario e definiscono il quadro del futuro ampliamento.
2. L'Unione europea ha assunto un impegno vincolante nel protocollo di Kyoto. L'attuazione di questo impegno deve ora essere preparata. Ciò presuppone

cambiamenti politici importanti e la partecipazione di un'ampia gamma di settori politici.

Pur trattandosi di dossier diversi, le linee guida sono abbastanza flessibili e consistenti da poter essere applicate ad entrambe e i dossier potranno servire come test di riferimento per l'applicazione delle linee guida.

Agenda 2000

Il dossier Agenda 2000 comprende proposte concernenti la riforma delle politiche agraria e di coesione e un pacchetto di misure di assistenza in fase di preadesione ai paesi dell'Europa centrale e orientale. La Commissione si è particolarmente adoperata a garantire che i requisiti ambientali siano pienamente considerati in ciascuna di queste proposte.

Le componenti ambientali chiave di queste proposte sono elencate qui di seguito:

Politica di coesione:

- In base ai nuovi regolamenti proposti per i Fondi strutturali, la protezione e il miglioramento dell'ambiente sono stabiliti come obiettivi per garantire che in futuro i fondi contribuiscano allo sviluppo sostenibile.
- È previsto un sostegno potenziato a favore di progetti di particolare rilevanza ambientale. La presenza di un ambiente in degrado sarà considerata come uno dei criteri per designare le aree urbane ammissibili nelle regioni dell'obiettivo 2.
- La Commissione valuterà i piani di sviluppo regionale per appurare se essi sono compatibili con gli imperativi di protezione ambientale.
- I progetti di oltre 50 milioni di ECU saranno oggetto di uno scrutinio più sistematico, soprattutto con riferimento al loro impatto ambientale.
- Gli Stati membri devono introdurre una partnership che coinvolga gli organismi ambientali per integrare gli imperativi di protezione dell'ambiente nei programmi di intervento dei Fondi strutturali.

Agricoltura:

- Le proposte di riforma della PAC comportano una nuova diminuzione del sostegno dei prezzi a vantaggio di pagamenti diretti. Ciò sarà positivo per l'ambiente e migliorerà al contempo l'efficienza economica. Prezzi meno falsati portano ad un uso più equilibrato dei fattori inquinanti e ad un uso meno intensivo dei terreni sensibili.

- Gli Stati membri devono inoltre controllare che i requisiti ambientali siano rispettati e, se del caso, subordinare i pagamenti diretti all'osservanza di queste disposizioni. In futuro i pagamenti diretti saranno notevolmente aumentati e rappresenteranno una quota maggiore nel bilancio agricolo dell'UE.
- Un programma di sviluppo rurale si affermerà come un nuovo pilastro della PAC. Una proporzione importante dei finanziamenti sarà riservata alle azioni con vantaggi diretti per l'ambiente. Altri progetti nell'ambito di questo programma dovranno essere compatibili con gli obiettivi ambientali.

Ampliamento:

- I paesi candidati stanno elaborando programmi nazionali realistici, comprese strategie a lungo termine, ai fini di un progressivo allineamento sull'*acquis* ambientale dell'UE e alcuni di essi hanno cominciato ad applicarli.
- La strategia rafforzata di preadesione conferisce una priorità elevata agli investimenti a favore dell'ambiente e dello sviluppo di strutture amministrative per l'attuazione ed esecuzione del diritto ambientale dell'UE.
- Un aumento delle risorse finanziarie, come PHARE, ISPA e il dispositivo agricolo aiuteranno i paesi candidati a mobilitare altri finanziamenti per la protezione ambientale.

Nel suo pacchetto Agenda 2000, la Commissione ha cercato di realizzare un giusto equilibrio tra le esigenze dei settori interessati e il miglioramento dell'ambiente e il conseguimento di uno sviluppo sostenibile. Secondo la Commissione le disposizioni sopra menzionate sono elementi importanti delle proposte presentate. Il mantenimento del giusto equilibrio nel pacchetto di misure, una volta adottato, sarà determinante per far progredire l'integrazione dell'ambiente in questi settori politici.

Cambiamento climatico - rispetto dei nostri impegni di Kyoto

Il cambiamento climatico illustra in modo ottimale l'assoluta necessità di integrare la dimensione ambientale nelle altre politiche. Il protocollo alla Convenzione sul cambiamento climatico convenuto a Kyoto ha stabilito un obiettivo ambizioso di riduzione nel periodo 2008–2012 dei gas ad effetto serra. Il rispetto di questo impegno e il riconoscimento che saranno necessarie altre riduzioni devono diventare una preoccupazione di primo piano nell'organizzazione di tutte le politiche chiave.

Ciò significa cambiamenti significativi, ad esempio nelle politiche concernenti l'energia e l'uso dell'energia. Nel settore dei trasporti, le attuali tendenze del trasporto

stradale e aereo destano particolare preoccupazione. La loro continuazione pregiudicherà la capacità della Comunità di onorare il suo impegno.

La Commissione sta preparando una comunicazione nella quale delinea le sue prime idee su una strategia comunitaria generale per rispettare questo impegno. Queste idee dovranno successivamente essere tradotte in iniziative in tutti i settori chiave come l'energia, i trasporti, l'industria e l'agricoltura.

Lo sviluppo di elementi e misure politici e le decisioni correlate presuppongono un dialogo e una cooperazione stretti tra i ministri dell'ambiente e i ministri di diversi altri settori politici. La presidenza britannica ha avviato questo processo introducendo Consigli misti Ambiente e Trasporti. Una maggiore collaborazione di questo tipo potrà essere utile affinché ogni Consiglio settoriale determini le iniziative necessarie per rispettare i nostri impegni internazionali di Kyoto.

Conclusioni

L'integrazione della dimensione ambientale nelle altre politiche non è più una opzione ma un obbligo. Le linee guida sopra esposte rappresentano una tappa importante nella risposta a questa sfida. Non si tratta comunque di un esercizio isolato e dovremo sorvegliare attentamente il processo e adeguarlo sulla base dell'esperienza.

Anche se inizialmente abbiamo posto l'accento su due questioni urgenti – Agenda 2000 e impegni di Kyoto – è chiaro che il principio di integrazione concerne anche altri settori politici. Sarà quindi importante, come indicato nelle linee guida proposte, elaborare strategie per altri settori politici. Tematiche come il mercato unico e l'industria, le politiche di sviluppo e commerciali, il turismo, la pesca e la fiscalità sono esempi di campi che dovranno essere rapidamente presi in considerazione. Sono già stati realizzati progressi in alcuni di questi settori ed essi costituiranno un'utile base per l'ulteriore sviluppo politico.

Un forte impegno da parte del Consiglio europeo è necessario per portare avanti questo processo e sorvegliarne i risultati.

ISSN 0254-1505

COM(98) 333 def.

DOCUMENTI

IT

03 05 14

N. di catalogo : CB-CO-98-366-IT-C

ISBN 92-78-36974-8

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo