



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.6.2009  
COM(2009) 304 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL  
PARLAMENTO EUROPEO**

**Riesame della politica ambientale 2008**

**{SEC(2009)842}**

# RIESAME DELLA POLITICA AMBIENTALE 2008

## *Introduzione*

L'UE sta affrontando problemi sempre più gravi legati alla fluttuazione dei prezzi delle merci, dei prodotti alimentari e dell'energia, all'aumento delle pressioni sull'ambiente e ad una crisi economica senza precedenti. Tutti questi fattori mettono in evidenza, da un lato, la necessità che l'Europa diventi rapidamente un'economia a basse emissioni di carbonio ed efficiente nell'uso delle risorse e, dall'altro, le opportunità che questa sfida le apre. Il presente riesame della politica ambientale, l'ultimo elaborato dall'attuale Commissione, mette in luce i risultati ottenuti nel 2008 che aprono la strada a tale cambiamento e individua le principali iniziative in corso e le problematiche che richiederanno maggiore impegno.

## *Nuove opportunità e sfide nel 2008 e oltre*

### **La politica ambientale è ai primi posti dell'agenda politica**

La politica ambientale ha abbandonato le retrovie ed è diventata uno dei temi politici più importanti. Il 96% degli europei dichiara che la tutela dell'ambiente è importante<sup>1</sup> ed esprime preoccupazione per problemi come i cambiamenti climatici e l'inquinamento.

Le considerazioni di politica ambientale toccano sempre più spesso altri settori come i trasporti, l'energia, l'agricoltura, la coesione, l'industria e la ricerca e lo sviluppo. La politica energetica ha come obiettivo, tra l'altro, la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio. I temi dello sviluppo sostenibile sono alla base delle decisioni sull'uso dei fondi strutturali. La politica agricola promuove sempre più la gestione sostenibile del suolo e delle risorse. La valutazione dello stato di salute della politica agricola comune<sup>2</sup> realizzata nel novembre 2008 ha proposto di destinare ancora maggiori finanziamenti UE allo sviluppo rurale piuttosto che ai pagamenti diretti. Gli Stati membri devono utilizzare questi fondi comunitari per far fronte a problematiche quali la tutela della natura e della biodiversità, l'energia rinnovabile, la gestione dei rifiuti e delle acque, i trasporti puliti e i cambiamenti climatici.

Purtroppo però molte tendenze di degrado ambientale non stanno migliorando e pertanto il passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio e caratterizzata da un uso efficiente delle risorse richiederà ancora un impegno e investimenti consistenti.

### **La crisi rappresenta un'opportunità per realizzare un'economia più ecologica**

La recente crisi economica ha avuto pesanti ripercussioni in tutto il mondo e in tutti i comparti del sistema economico. Nell'ambito dell'UE i governi nazionali, la Banca centrale europea e la Commissione hanno collaborato strettamente per ripristinare la fiducia, proteggere il risparmio, mantenere un flusso di credito accettabile e migliorare la *governance*.

---

<sup>1</sup> Speciale Eurobarometro 295 (2008).

<sup>2</sup> Regolamenti (CE) n. 72-73-74/2009.

La crisi rappresenta un'occasione fondamentale per rendere più ecologica l'economia e gettare le basi per una crescita a basse emissioni di carbonio e che preveda un uso razionale delle risorse. Visto che la crisi incide sulle politiche, una politica ambientale più decisa può servire a dare impulso alla ripresa economica e ad una competitività duratura dell'UE. Nel piano europeo di ripresa economica<sup>3</sup> che la Commissione ha adottato nel novembre 2008 sono contemplati provvedimenti e strumenti volti a migliorare l'efficienza energetica, a sostenere la vendita di prodotti ecologici, a sviluppare l'infrastruttura TIC a banda larga e le tecnologie pulite nel settore dell'automobile e dell'edilizia.

## **Cambiamenti climatici – uno dei problemi più gravi del pianeta**

Le conseguenze dei cambiamenti climatici si fanno già sentire, basti pensare all'innalzamento del livello dei mari e all'aumento dei fenomeni atmosferici estremi. Secondo le proiezioni contenute nel Quarto rapporto di valutazione<sup>4</sup> del Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC) le temperature medie superficiali a livello planetario potrebbero aumentare, nel corso del secolo, di un valore compreso tra 1,8 e 4,0 °C e, senza alcun intervento di contenimento, potrebbero raggiungere la soglia alla quale aumenta notevolmente la probabilità di un cambiamento di dimensioni catastrofiche. Il rapporto Stern<sup>5</sup> (*Stern Review on the Economics of Climate Change*) ha mostrato come i costi del *mancato intervento* nel campo dei cambiamenti climatici sarebbero molto più elevati dei costi dell'*intervento* necessario per affrontare il problema.

La relazione annuale sui progressi verso il conseguimento degli obiettivi di Kyoto<sup>6</sup> dell'ottobre 2008 ha indicato che l'UE e gran parte degli Stati membri sono sulla buona strada per ottemperare ai propri impegni. Dalle proiezioni risulta che l'UE-15 raggiungerà l'obiettivo di riduzione dell'8% grazie alle misure esistenti, all'acquisto di crediti di emissione da paesi terzi e alle attività di silvicoltura che permettono di assorbire il carbonio. Le misure ancora in via di definizione dovrebbero consentire di abbattere ulteriormente le emissioni.

Nonostante ciò, l'UE rappresenta ancora il 10,5% circa delle emissioni planetarie<sup>7</sup> e ciò che sta facendo non basterà a mitigare i cambiamenti climatici; occorre dunque un ulteriore impegno in ambito internazionale. Attualmente sono in corso negoziati internazionali per giungere ad un accordo mondiale sul clima che dovrebbe contemplare l'adozione di azioni efficaci per gli anni successivi al 2012, data alla quale cessano gli impegni previsti dal protocollo di Kyoto. L'accordo dovrà coinvolgere tutti i grandi paesi produttori di emissioni, come gli Stati Uniti, la Cina, l'India e altri grandi paesi in via di sviluppo, per i quali oggi il protocollo di Kyoto non prevede obiettivi di riduzione.

Nel dicembre 2008 alla conferenza delle Nazioni Unite sul clima organizzata a Poznan si è fatto il punto sui risultati ottenuti rispetto alla tabella di marcia concordata alla conferenza di Bali del 2007 e sono emerse altre linee guida politiche per i negoziati sul post-Kyoto (oltre il 2012). In quell'occasione sono stati varati il Fondo per l'adattamento dell'UNFCCC<sup>8</sup> e il

---

<sup>3</sup> COM(2008) 800.

<sup>4</sup> <http://www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm>

<sup>5</sup> [http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview\\_index.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm)

<sup>6</sup> COM(2008) 651.

<sup>7</sup> Fonte: Rapporto AEA n. 5/2008. Questa percentuale si basa sull'inventario comunitario dei gas serra per quanto riguarda il dato europeo (5,2 Gt) rispetto alla stima mondiale riguardante tutte le fonti di emissione e i gas forniti nell'ultimo rapporto di valutazione dell'IPCC (49 Gt). Se si tiene conto solo delle emissioni di CO<sub>2</sub> legate al consumo di energia l'UE rappresenta circa il 14% del totale.

<sup>8</sup> Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

Programma di Poznan sul trasferimento tecnologico e si sono fatti passi avanti su vari aspetti tecnici, come la riduzione delle emissioni dovute alla deforestazione e al degrado forestale. Ma la novità più importante della conferenza di Poznan è stata la definizione di un programma di negoziati che dovrebbe culminare in un accordo definitivo da adottare nel corso della conferenza delle Nazioni Unite sul clima prevista a Copenaghen nel dicembre 2009. Vista la posizione di primo piano dell'UE in questo campo specifico, le decisioni adottate in quella sede dovranno essere seguite da un iter legislativo e un intervento su vari fronti a partire dal 2010 in avanti.

## **Il pacchetto UE su clima ed energia**

Le proposte della Commissione relative ad una politica integrata sui cambiamenti climatici e sull'energia sono state approvate dal Consiglio nel marzo 2007<sup>9</sup>. L'UE si è impegnata a ridurre del 30% le proprie emissioni di gas serra entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990 se altri paesi industrializzati accetteranno di realizzare riduzioni comparabili o, se non comparabili, almeno del 20%.

Nel gennaio 2008 la Commissione ha tradotto questi impegni in interventi concreti con l'adozione del pacchetto Clima ed energia<sup>10</sup>, contenente proposte volte a migliorare il sistema UE di scambio delle quote di emissione (sistema ETS comunitario) inserendovi altri gas serra e settori e definendo un tetto massimo delle emissioni più rigoroso a livello di UE oltre che obiettivi di riduzione per i settori che non partecipano al sistema ETS comunitario (ad esempio i trasporti su strada, l'edilizia, i servizi e l'agricoltura).

Nel 2008 il Consiglio europeo e il Parlamento hanno raggiunto un accordo riguardante l'inserimento del settore aereo nel sistema ETS comunitario<sup>11</sup>: a partire dal 2012 le emissioni di gas serra dei voli in arrivo e in partenza dall'UE e dei voli interni saranno contabilizzate nel sistema.

Il pacchetto comprende altri due documenti: una proposta di direttiva che fissa obiettivi vincolanti in materia di energie rinnovabili (quota del 20% entro il 2020), con una percentuale del 10% di fonti rinnovabili nel settore dei trasporti, e un quadro normativo per l'implementazione sicura e affidabile delle tecnologie di cattura e stoccaggio geologico dell'anidride carbonica. Il pacchetto è stato adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel dicembre 2008<sup>12</sup>.

## **Altri interventi per la lotta ai cambiamenti climatici nell'UE e nel mondo**

Nel dicembre 2008 il Parlamento e il Consiglio hanno approvato i futuri obiettivi per le emissioni di CO<sub>2</sub> delle automobili, fissando un limite medio di emissioni pari a 130 g/km che dovrà essere applicato al 65% delle auto nuove da qui al 2012 e gradualmente a tutte le auto a partire dal 2015<sup>13</sup>. Per il 2020 viene inoltre stabilito un obiettivo medio di emissione di 95 g CO<sub>2</sub>/km per le auto nuove.

---

<sup>9</sup> Documento del Consiglio n. 7224/1/07 REV 1.

<sup>10</sup> COM(2008) 30.

<sup>11</sup> Direttiva 2008/101/CE.

<sup>12</sup> Direttiva 2009/28/CE, direttiva 2009/29/CE, direttiva 2009/31/CE e risoluzione del Parlamento europeo del dicembre 2008 relativa al COM(2008) 17.

<sup>13</sup> Risoluzione del PE del dicembre 2008 relativa al COM(2007) 856.

È stata adottata anche la direttiva riesaminata sulla qualità del carburante<sup>14</sup>: il nuovo testo prevede una riduzione del 6% delle emissioni di gas serra prodotti in tutto il ciclo di vita dai carburanti per autotrasporto entro il 2020; nel 2012 si verificherà la possibilità di ridurre tali emissioni di un ulteriore 4% sempre entro il 2020. La direttiva istituisce anche criteri di sostenibilità per i biocarburanti che dovrebbero servire a ottenere tali riduzioni.

Le emissioni di CO<sub>2</sub> del trasporto marittimo, che rappresentano il 2-3% delle emissioni globali, sono in aumento del 3-4% annuo. La Commissione prevede di proporre una legislazione ai fini della loro riduzione.

Nel novembre 2008 la Commissione ha proposto il Secondo riesame strategico della politica energetica<sup>15</sup>, che conferma gli obiettivi in materia di clima ed energia fissati per il 2020 e dà nuovo impulso alla sicurezza energetica dell'UE. In particolare, nel documento vengono presentate proposte finalizzate a migliorare più rapidamente l'efficienza energetica in settori fondamentali come l'edilizia e i prodotti ed è previsto un piano per garantire un approvvigionamento sostenibile dell'energia.

Per coinvolgere i paesi in via di sviluppo e le economie in transizione, nell'ambito del programma tematico per l'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali l'UE ha istituito, nel marzo 2008, il Fondo globale per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili (GEEREF). Questo fondo d'investimento pubblico-privato fornirà il capitale di rischio ai fondi regionali che potranno investire in progetti di scala più ridotta. La Commissione ha accantonato 80 milioni di euro ma sono previsti altri finanziamenti pubblici e privati. I primi investimenti sono stati approvati, in via preliminare, nel dicembre 2008.

Le misure di adattamento sono necessarie per far fronte agli inevitabili impatti dei cambiamenti climatici. In Europa, alcune regioni, settori e comparti della società dovranno probabilmente subire conseguenze negative più gravi di altri a seguito di fenomeni atmosferici estremi. Nel 2009 la Commissione ha presentato un Libro bianco<sup>16</sup> che definisce il contesto generale per il 2009-2012 e che dovrebbe consentire di incrementare la resilienza dell'UE ai cambiamenti climatici. Le misure proposte in quella sede andranno ad integrare l'impegno degli Stati membri e sosterranno allo stesso tempo le attività dei paesi vicini e dei paesi in via di sviluppo. In particolare l'UE aiuterà i paesi meno sviluppati e i piccoli Stati insulari nell'ambito dell'Alleanza globale per i cambiamenti climatici (Global Climate Change Alliance, GCCA) istituita in seno al programma tematico per l'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali.

## **Gestione delle emergenze ambientali e di altre catastrofi**

Il meccanismo di protezione civile è diventato uno strumento indispensabile per far fronte a calamità di ampia portata: basti pensare che nel 2008 è stato utilizzato 20 volte rispetto alle 3 del 2002. Gli interventi hanno compreso aiuti alle vittime del terremoto in Cina e delle alluvioni, incendi forestali e terremoti che hanno colpito l'Europa.

Visto che, come conseguenza dei cambiamenti climatici, la frequenza e l'intensità delle calamità che hanno interessato gli Stati membri e i paesi terzi sono aumentate (si pensi ai fenomeni meteorologici estremi), a marzo la Commissione ha proposto un approccio integrato

---

<sup>14</sup> Direttiva 2009/30/CE.

<sup>15</sup> COM(2008) 781.

<sup>16</sup> COM(2009) 147.

alla gestione delle catastrofi, dalla fase di prevenzione ai soccorsi<sup>17</sup>. In quest'ambito verranno valutati gli aspetti del meccanismo che meritano di essere potenziati e si studierà come aumentare le risorse disponibili per gli interventi. Nel 2008 la Commissione ha varato attività di cooperazione con i paesi candidati, i potenziali candidati, altri paesi vicini e i paesi ACP<sup>18</sup>. Nel 2009 ha presentato una comunicazione sulla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana<sup>19</sup> e intende formulare proposte finalizzate a migliorare la formazione in materia di gestione di tali catastrofi.

## **Protezione della biodiversità: un dovere morale e un elemento di cruciale importanza per l'economia**

La perdita di biodiversità in Europa e nel mondo, resa ancora più acuta dai cambiamenti climatici, rappresenta una grave minaccia per la nostra qualità di vita, l'ambiente naturale e l'economia. La natura ha un suo valore intrinseco, ma gli esseri umani dipendono dai beni e dai servizi offerti dagli ecosistemi anche per la loro sopravvivenza materiale. Se la situazione rimane invariata le perdite economiche saranno rilevanti. Dai primi risultati dello studio *The Economics of Ecosystems & Biodiversity*<sup>20</sup>, pubblicato in occasione della 9a conferenza della convenzione sulla diversità biologica nel maggio 2008, è emerso che la perdita globale dei servizi ecosistemici ammonta a 50 miliardi di euro l'anno. Con l'incremento delle temperature e dell'acidificazione degli oceani nel 2030 il 60% delle barriere coralline sarà scomparso; per il 2050 si prevede che andrà perduto l'11% circa delle aree naturali del pianeta, principalmente perché verranno convertite all'agricoltura, per l'espansione delle infrastrutture e per le conseguenze dei cambiamenti climatici. Nel complesso, le perdite in termini di benessere potrebbero rappresentare il 7% del PIL.

Nel 2001 i governi hanno deciso di arrestare la perdita di biodiversità nell'UE entro il 2010 e di ripristinare gli habitat, impegnandosi anche a dare un contributo per bloccare la perdita di biodiversità a livello mondiale entro lo stesso anno. Da allora hanno messo in atto politiche e normative per salvaguardare la biodiversità.

Le direttive sugli uccelli selvatici e sugli habitat sono una solida base legislativa per la tutela di specie e habitat importanti, in particolare nell'ambito della rete Natura 2000, una rete comunitaria di aree protette che rappresenta il 17% del territorio dell'UE ed è ora estesa anche ai mari. Nel programma di finanziamento per l'ambiente LIFE+ almeno il 50% dei fondi è destinato a progetti di conservazione della biodiversità. Il piano d'azione dell'UE per la biodiversità rappresenta un quadro strategico. Le varie riforme della politica agricola comune e della politica comune della pesca hanno permesso di tutelare sempre di più la biodiversità. La direttiva quadro sulle acque prevede che i laghi, i corsi d'acqua, i fiumi, gli estuari e le acque costiere raggiungano un buono stato ecologico entro il 2015. Infine, il diritto comunitario limita le aree destinate a coltivazioni per la produzione di biocarburanti per ridurre i rischi di effetti negativi sulla biodiversità. Nel 2008 alla rete Natura 2000 sono stati aggiunti 115 000 km<sup>2</sup>, compresi siti in Bulgaria e Romania. La Commissione ha presentato proposte per combattere le specie estranee invasive, ad esempio un sistema paneuropeo di allarme rapido per comunicare le specie nuove in espansione<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> COM(2008) 130.

<sup>18</sup> Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico.

<sup>19</sup> COM(2009) 82.

<sup>20</sup> <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics>

<sup>21</sup> COM(2008) 789.

Nonostante tutti questi provvedimenti la biodiversità nell'UE continua a degradarsi. La valutazione intermedia dell'attuazione del piano d'azione comunitario sulla biodiversità<sup>22</sup> del 2008 ha rilevato che, nonostante i passi avanti, al ritmo attuale sarà molto improbabile arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010.

## **Accelerare le iniziative dell'UE per la lotta alla deforestazione su scala mondiale**

A livello mondiale la perdita di biodiversità è ancora più preoccupante. Per il momento l'intervento più urgente riguarda la tutela delle foreste ancora rimaste sul pianeta: ogni anno, infatti, scompaiono 13 milioni di ettari di foreste tropicali, una superficie pari circa alla Grecia. Questa perdita mette in pericolo la sussistenza di circa 1,6 miliardi di poveri che dipendono fortemente dalle foreste per vivere e ha pesanti ripercussioni in termini di perdite di specie e di cambiamenti climatici. La deforestazione causa circa il 20% delle emissioni mondiali di gas serra, cioè più di tutte le emissioni dell'UE nel suo complesso.

Nel 2008 la Commissione ha presentato due iniziative per la protezione delle foreste mondiali: un regolamento<sup>23</sup> che impone ai commercianti di legname e prodotti del legno di accertarsi che il legno sia stato abbattuto legalmente nel paese di origine e una comunicazione<sup>24</sup> che propone di dimezzare la deforestazione tropicale lorda entro il 2020 e di arrestare la perdita di foreste su scala planetaria entro il 2030. Tutto ciò comporterà investimenti per realizzare azioni mirate nel 2008 e richiederà altri finanziamenti da parte dell'UE, alcuni dei quali potrebbero derivare dalla messa all'asta delle quote di emissione nell'ambito del sistema ETS comunitario. La Commissione sta inoltre valutando la possibilità di istituire criteri di sostenibilità per la biomassa, i quali potrebbero avere un effetto positivo anche per disincentivare la deforestazione.

Nell'ambito dell'iniziativa FLEGT (Applicazione delle normative, *governance* e commercio nel settore forestale), che punta ad arrestare il disboscamento illegale, è stato raggiunto un accordo con il Ghana<sup>25</sup>, in base al quale nell'UE sarà possibile vendere prodotti di legno provenienti dal Ghana solo se saranno muniti di una licenza che ne attesti la legalità. Continueranno inoltre i contatti con altri Stati africani e asiatici esportatori di legname.

---

<sup>22</sup> COM(2008) 864.

<sup>23</sup> COM(2008) 644.

<sup>24</sup> COM(2008) 645.

<sup>25</sup> Accordo volontario di partenariato FLEGT.

## **Riduzione della velocità di perdita della biodiversità su scala mondiale**

Alla riunione della convenzione sulla diversità biologica<sup>26</sup> 191 paesi hanno accettato di intraprendere iniziative di vasta portata per combattere l'attuale perdita di biodiversità, che ha raggiunto livelli mai visti prima a livello mondiale. Le parti hanno raggiunto un consenso sulle decisioni che dovrebbero aprire la strada alla produzione sostenibile di biocarburanti e intese a definire un regime internazionale sull'accesso alle risorse genetiche e sulla condivisione dei benefici ad esse connessi. Tali decisioni intendono inoltre tutelare maggiormente la biodiversità nei mari d'altura e far sì che la biodiversità e le foreste rientrino nei negoziati attualmente in corso sui cambiamenti climatici.

Nel 2008 il Consiglio ha deciso di dare un forte sostegno alla protezione delle balene<sup>27</sup> nel corso della riunione di giugno della Commissione baleniera internazionale (IWC). A luglio la Commissione ha proposto una normativa<sup>28</sup> per bandire dal mercato europeo i prodotti di foca ottenuti da animali uccisi e scuoiati in modo inutilmente doloroso. Il commercio di tali prodotti sarebbe consentito solo in presenza di garanzie sufficienti che la caccia è effettuata nel rispetto di norme elevate di benessere degli animali.

## **La rivoluzionaria legislazione sulle sostanze chimiche è finalmente operativa**

Dopo anni di preparazione, il sistema REACH – registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche<sup>29</sup> – è diventato operativo a giugno. Entro dicembre 2008 le imprese hanno presentato all'Agenzia europea per le sostanze chimiche più di 2 milioni di fascicoli informativi preliminari relativi a oltre 100 000 sostanze chimiche, un numero 15 volte superiore al previsto. Il regolamento REACH sostituisce 40 testi legislativi e crea un sistema di scala comunitaria inteso a gestire le sostanze chimiche prodotte o importate nell'UE. Ai sensi del regolamento l'industria ha l'onere di dimostrare la sicurezza delle sostanze chimiche. Il nuovo sistema incoraggia e a volte impone che alcune sostanze siano sostituite da alternative meno pericolose. Le nuove sostanze devono essere registrate prima di essere fabbricate o commercializzate, mentre per quelle esistenti che sono state pre-registrate nel 2008 le industrie possono beneficiare di termini di registrazione scaglionati.

Nel settore delle sostanze chimiche sono state adottate o sono in preparazione anche altri provvedimenti. Un regolamento<sup>30</sup> introduce un nuovo sistema di classificazione, etichettatura e imballaggio delle sostanze pericolose, mentre un altro<sup>31</sup> vieterà tutte le esportazioni di mercurio a partire dal 2011. A dicembre è stato raggiunto un accordo definitivo sulla direttiva quadro sull'uso sostenibile dei pesticidi<sup>32</sup>. Gli Stati membri devono procedere a ispezioni periodiche delle attrezzature per l'applicazione dei pesticidi e vietare l'irrorazione aerea. Nel 2009 la Commissione procederà al riesame della direttiva sui biocidi, in parte per garantire la conformità al sistema REACH.

---

<sup>26</sup> <http://www.cbd.int/cop9>

<sup>27</sup> Documento del Consiglio n. 9818/08.

<sup>28</sup> COM(2008) 469.

<sup>29</sup> Regolamento (CE) n. 1907/2006.

<sup>30</sup> Regolamento (CE) n. 1272/2008.

<sup>31</sup> Regolamento (CE) n. 1102/2008.

<sup>32</sup> Risoluzione del PE di gennaio 2009, P6\_TA(2009)0010.

## **Nuove iniziative sull'inquinamento atmosferico**

La qualità dell'aria è importante per i cittadini europei e l'UE è stata molto attiva in questo campo.

A giugno è entrata in vigore la direttiva sulla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita, uno degli strumenti più importanti contemplati dalla strategia tematica del 2005. La direttiva dimostra l'impegno dell'UE a migliorare la qualità dell'aria, perché impone agli Stati membri di ridurre l'esposizione alle particelle sottili (PM<sub>2,5</sub>) nelle zone urbane: in media, -20% entro il 2020 rispetto alla situazione del 2010. Nel 2007 sono state formalmente adottate le nuove norme di emissione per i veicoli (Euro 5 e 6), con limiti più rigorosi per le emissioni di particelle a partire dal 2009 e per i NOx a partire dal 2014. La norma Euro 5 comporterà anche l'installazione di filtri per le particelle nelle automobili diesel. Nel luglio 2008 la Commissione ha presentato iniziative volte a rendere i trasporti più ecologici<sup>33</sup> per aumentarne la sostenibilità. Tra queste figurano, ad esempio, una strategia per la tariffazione dei diversi modi di trasporto al fine di rispecchiare più accuratamente i veri costi per la società e una proposta che consente agli Stati membri una migliore internalizzazione di tali costi nei pedaggi stradali applicati agli autocarri. Nonostante tutto, c'è ancora molto da fare, se non altro nel settore delle emissioni dei veicoli pesanti.

Dopo la strategia tematica del 2005 sulla qualità dell'aria la Commissione e gli Stati membri hanno partecipato all'emendamento dell'allegato VI della convenzione MARPOL<sup>34</sup> che ridurrà sensibilmente le emissioni di SOx e le relative emissioni di particolato prodotte dalle attività marittime internazionali.

Nel 2008 è proseguita la procedura di adozione della proposta avanzata dalla Commissione su una nuova normativa in materia di emissioni industriali<sup>35</sup>. Il nuovo testo inasprisce i limiti di emissione dei settori industriali, introduce norme per le ispezioni ambientali ed amplia la portata dei controlli agli impianti di combustione di medie dimensioni. In quest'ambito la Commissione ha iniziato a valutare la possibilità di elaborare norme comunitarie per lo scambio di emissioni di NOx ed SO<sub>2</sub> al livello geografico più opportuno.

## **L'intero ciclo dell'acqua è tutelato dalla legislazione UE**

Nel 2008 il Consiglio ha approvato una direttiva relativa a standard di qualità ambientale per le acque superficiali<sup>36</sup>, che istituisce limiti di concentrazione per più di 30 sostanze inquinanti come i pesticidi, i metalli pesanti e i biocidi. Questo atto è l'ultima normativa importante che integra la direttiva quadro sulle acque. Il quadro normativo per la gestione delle acque si basa sul concetto di "distretto idrografico" e non sui confini amministrativi e punta a raggiungere, di norma entro il 2015, una buona qualità delle acque per tutti i corpi idrici dell'UE.

In questo contesto, la fase successiva sarà l'elaborazione dei piani di gestione dei bacini idrografici, prevista per il 2009. Entro il 2010, inoltre, gli Stati membri dovranno aver applicato tariffe che rispecchino i veri costi dell'acqua: la tariffazione dell'acqua incentiverà investimenti economicamente efficaci a favore dell'efficienza idrica, una misura che si rivela sempre più necessaria nelle regioni colpite da carenze idriche. Secondo uno studio, nell'UE

---

<sup>33</sup> COM(2008) 433.

<sup>34</sup> Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi.

<sup>35</sup> COM(2007) 843.

<sup>36</sup> Direttiva 2008/105/CE.

sarebbe possibile incrementare l'efficienza idrica di quasi il 40% semplicemente adottando le tecnologie opportune<sup>37</sup>.

La direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino<sup>38</sup> integra gli strumenti legislativi esistenti riguardanti l'intero ciclo dell'acqua. Alla stregua della direttiva quadro sulle acque, anche questo strumento si fonda su un approccio ecosistemico, nel senso che impone agli Stati membri di elaborare "strategie per l'ambiente marino" che prevedano misure atte a raggiungere o mantenere un buono stato ambientale delle acque marine dell'UE entro il 2020. La direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino rappresenta il pilastro ambientale della politica marittima integrata<sup>39</sup> e, una volta attuata correttamente, contribuirà a integrare più efficacemente le esigenze ambientali in settori quali la pesca, i trasporti marittimi o il turismo.

---

<sup>37</sup> *EU Water saving potential*, [http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/pdf/water\\_saving\\_1.pdf](http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/pdf/water_saving_1.pdf).

<sup>38</sup> Direttiva 2008/56/CE.

<sup>39</sup> COM(2007) 575.

## **Fare di più con meno: consumo e produzione sostenibili**

Ormai non è più sufficiente prevenire l'inquinamento e riparare i danni: per una crescita economica sostenibile è necessario modificare i modelli di produzione e di consumo. Occorre migliorare le prestazioni ambientali dei prodotti in tutto il loro ciclo di vita, incentivare la domanda di prodotti più ecologici e aiutare i consumatori a fare scelte consapevoli.

Nel luglio 2008 la Commissione ha presentato un piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile"<sup>40</sup> imperniato sulla creazione di una struttura legislativa dinamica volta a migliorare costantemente le prestazioni ambientali dei prodotti e ad incentivarne la diffusione presso i consumatori. Nell'ambito della direttiva riesaminata sulla progettazione ecocompatibile<sup>41</sup> è possibile definire requisiti minimi e parametri di prestazione avanzati di carattere volontario per i prodotti connessi all'energia, mentre la direttiva riesaminata sull'indicazione del consumo di energia mediante l'etichettatura<sup>42</sup> proposta a novembre definirà requisiti minimi di etichettatura e caratteristiche minime armonizzate di prestazione dei prodotti per gli appalti pubblici e per la concessione di incentivi. Nel marzo 2009 il Consiglio ha adottato una direttiva relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada<sup>43</sup> che impone di tener conto degli aspetti energetici e ambientali che incidono sull'intero ciclo di vita dei veicoli negli acquisti pubblici di veicoli destinati al trasporto su strada. I prodotti e i servizi che vantano le migliori prestazioni ambientali possono essere identificati dal marchio di qualità ecologica riesaminato<sup>44</sup>, mentre le iniziative sugli acquisti verdi della pubblica amministrazione<sup>45</sup> e sui mercati guida favoriranno la diffusione di prodotti e servizi ecocompatibili, creando i presupposti per incentivare l'innovazione. Anche la cooperazione con il settore europeo della distribuzione sarà rafforzata.

Il sistema volontario di ecogestione e audit (EMAS)<sup>46</sup>, che aiuta le imprese a ottimizzare i processi produttivi, è stato riesaminato e ora un regime volontario di verifica delle tecnologie ambientali, previsto per il 2009, dovrebbe aumentare la fiducia degli acquirenti nelle prestazioni delle nuove tecnologie ambientali. Oltre a quanto già citato, la Commissione intende proporre altri interventi in materia di incentivi ai prodotti e servizi ecologici, in particolare facendo leva sulle iniziative riguardanti i mercati guida.

## **Verso una società del riciclaggio**

La politica dell'UE in materia di gestione dei rifiuti punta a ridurre gli impatti dei rifiuti sull'ambiente e sulla salute e a migliorare l'efficienza delle risorse in Europa. In questo contesto applica il concetto di "gerarchia dei rifiuti", che privilegia la prevenzione dei rifiuti, seguita in ordine d'importanza dal riutilizzo, dal riciclaggio e da altre forme di recupero, lasciando il conferimento in discarica come ultima opzione. Gli obiettivi a lungo termine in quest'ambito sono fissati nella strategia tematica sui rifiuti del 2005, che propugna una società del riciclaggio all'insegna dell'uso efficiente delle risorse: in altri termini, occorre evitare la

---

<sup>40</sup> COM(2008) 397.

<sup>41</sup> COM(2008) 399.

<sup>42</sup> COM(2008) 778.

<sup>43</sup> Documento del Consiglio n. 7534/09.

<sup>44</sup> COM(2008) 401.

<sup>45</sup> COM(2008) 400.

<sup>46</sup> COM(2008) 402.

produzione dei rifiuti, utilizzando, ove possibile, come risorsa i rifiuti che non si possono evitare. La strategia fornisce inoltre l'ispirazione per nuove iniziative politiche finalizzate a modernizzare la legislazione, a ridurre l'onere amministrativo e a dare impulso al riciclaggio.

La direttiva quadro sui rifiuti riesaminata<sup>47</sup>, adottata a novembre, integra la suddetta gerarchia dei rifiuti nel diritto comunitario, incentrando l'attenzione sulla prevenzione. In tal senso, il nuovo testo impegna gli Stati membri a preparare programmi nazionali di prevenzione dei rifiuti e fissa obiettivi per il riciclaggio dei rifiuti domestici e altri flussi di rifiuti analoghi (50% di riciclaggio entro il 2020) e per i rifiuti da costruzione e demolizione (70% entro il 2020).

Sempre a novembre la Commissione ha presentato, nell'ambito del piano d'azione per una politica marittima integrata, una strategia dell'Unione europea per una migliore demolizione delle navi<sup>48</sup>. Molte navi europee raggiungono le coste dell'Asia meridionale dove vengono demolite e i preziosi metalli di scarto presenti vengono recuperati senza sufficienti misure di sicurezza e tutela ambientale con conseguenti incidenti, rischi per la salute e inquinamento. La strategia propone misure atte a dare esecuzione alla futura convenzione internazionale sul riciclaggio delle navi e a garantire un maggiore rispetto della legislazione UE sulle spedizioni di rifiuti.

A dicembre la Commissione ha proposto una versione modificata della direttiva sui rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche<sup>49</sup> e della direttiva sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose in tali apparecchiature<sup>50</sup>. Entrambe le proposte puntano a migliorare i benefici ambientali e l'efficacia in termini di costi delle politiche in materia e a superare alcuni problemi legati al rispetto di tali strumenti. Le nuove direttive istituiscono nuovi obiettivi nazionali di raccolta, obiettivi più ambiziosi per il recupero e il riciclaggio e rafforzano la responsabilità del produttore.

La Commissione ha infine adottato un Libro verde sulla gestione dei rifiuti organici biodegradabili nell'Unione europea<sup>51</sup> nel quale prende in esame le soluzioni possibili per il futuro e invita gli interessati ad esprimere il proprio parere su questo tema e sulla necessità di presentare una proposta legislativa.

## **Legiferare meglio e garantire un maggiore rispetto della legislazione**

Tutte le principali proposte politiche della Commissione sono corredate di una valutazione d'impatto che analizza quale sia la soluzione politica migliore. Ciascuna valutazione si fonda su un numero sempre maggiore di studi e su una consultazione sempre più ampia delle parti interessate per garantire che le politiche proposte siano più efficaci e non generino costi superflui. La semplificazione delle normative in vigore ne migliora l'attuazione: nel 2008 si sono fatti passi avanti per fondere, razionalizzare e chiarire vari strumenti legislativi citati in precedenza. L'analisi proporzionata dell'onere amministrativo connesso alle politiche è oramai parte integrante del processo legislativo in campo ambientale: nel 2008 cinque politiche vigenti sono state valutate più approfonditamente. I risultati di questo esercizio

---

<sup>47</sup> Direttiva 2008/98/CE.

<sup>48</sup> COM(2008) 767.

<sup>49</sup> COM(2008) 810/4.

<sup>50</sup> COM(2008) 809/4.

<sup>51</sup> COM(2008) 811.

dimostrano che l'onere amministrativo della politica ambientale dell'UE è ragionevole rispetto alle politiche di altri settori<sup>52</sup>.

A novembre la Commissione ha istituito piani per migliorare l'applicazione del diritto comunitario dell'ambiente<sup>53</sup>. A tal fine la stretta cooperazione con gli Stati membri è un elemento cruciale perché garantisce l'adozione tempestiva delle disposizioni nazionali di attuazione e la loro corretta applicazione. Per migliorare le proprie attività di controllo dell'applicazione del diritto ambientale la Commissione incentrerà l'attenzione sulle violazioni fondamentali o sistematiche, ad esempio evidenti carenze delle norme nazionali di attuazione, la tolleranza nei confronti delle discariche illegali, gravi disparità nelle autorizzazioni concesse alle imprese industriali e la mancata designazione di importanti siti naturali.

---

<sup>52</sup> I risultati saranno disponibili a partire da metà 2009 sul sito:

<sup>53</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/priority\\_environment\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/priority_environment_en.htm)

COM(2008) 773/4.

È prevista l'istituzione di reti permanenti di attuazione che impegneranno personale della Commissione e degli Stati membri. Tra breve scadranno i periodi transitori previsti per alcuni nuovi Stati membri in merito all'applicazione di alcune normative fondamentali in campo ambientale e ciò richiederà ulteriore attenzione. Il nuovo approccio in materia di attuazione e controllo del rispetto della legislazione prevede il ricorso a molti strumenti diversi per prevenire le violazioni, in particolare l'uso mirato dei fondi UE e aiuti più accentuati in fase di preadesione per i paesi interessati.

## *Conclusioni*

Nel 2009 scade il mandato della presente Commissione e del Parlamento in carica. Negli ultimi cinque anni l'UE ha fatto molto per migliorare l'ambiente e la qualità di vita dei cittadini europei. Per citare alcuni esempi, ha condotto in prima fila la lotta ai cambiamenti climatici, ha fissato nuovi obiettivi per i gas serra e le energie rinnovabili in vista del 2020 e ha adottato misure giuridicamente vincolanti per applicarli; sono state inoltre introdotte importanti politiche come REACH, la direttiva sulla qualità dell'aria e l'ampliamento della rete Natura 2000. La Commissione è tuttavia pienamente consapevole che occorre fare di più, se non altro per migliorare l'attuazione della legislazione comunitaria e la comunicazione sui temi ambientali.

Il 2009 è un anno determinante per la politica in materia di cambiamenti climatici e la priorità principale sarà la conclusione di un accordo alla conferenza di Copenaghen. L'applicazione delle politiche sui cambiamenti climatici e il loro rafforzamento saranno due elementi cruciali per l'UE se vorrà rispettare gli impegni che ha assunto per il periodo post 2012. Un'altra priorità per l'UE è l'arresto della perdita di biodiversità all'interno del suo territorio e una sensibile riduzione di tale perdita su scala mondiale. Questo tema assume un'importanza sempre più determinante ed è evidente che i risultati si potranno raggiungere solo con ulteriori interventi. L'UE dovrà anche rafforzare la propria capacità di far fronte agli effetti dannosi dei cambiamenti climatici con nuove misure di adattamento. Infine, un altro elemento cruciale per l'UE sarà la creazione di un'economia a basse emissioni di carbonio ed efficiente in termini di risorse. L'attuale crisi economica rappresenta un'occasione unica per accelerare il passaggio ad un'economia più compatibile con l'ambiente e per questo gli investimenti pubblici dovrebbero dirigersi verso le infrastrutture ambientali, l'efficienza in termini energetici e di risorse e l'ecoinnovazione.

L'UE svolge un ruolo sempre più importante nel campo della cooperazione internazionale in materia ambientale. Nello stesso tempo ha continuato a sostenere in campo ambientale i paesi candidati e i candidati potenziali, in particolare per quanto riguarda la conformità delle normative nazionali alla legislazione comunitaria. La cooperazione internazionale va rafforzata, ad esempio con un maggiore dialogo con i paesi partner, perché molte delle attuali problematiche hanno dimensioni mondiali. L'ambiente è sempre di più un tema politico chiave nelle relazioni internazionali. Lo scambio di beni e servizi ambientali, l'accesso ai prodotti agricoli e alle risorse naturali, i biocarburanti e la sicurezza energetica internazionale, le pressioni migratorie, le politiche in materia di sicurezza e di sviluppo sono tutti aspetti legati alle tematiche ambientali. Il contesto politico-economico internazionale odierno evidenzia la necessità di migliorare la *governance* internazionale in materia di ambiente e di fare passi avanti decisivi per migliorare lo stato di salute dell'ambiente del pianeta.