



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 29.11.2012
SWD(2012) 397 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio

**su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020
"Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta"**

{ COM(2012) 710 final }

{ SWD(2012) 398 final }

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio

su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020

“Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta”

La presente valutazione d'impatto accompagna la proposta della Commissione per una decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020. Durante l'elaborazione della decisione, la Commissione ha intrapreso un'ampia consultazione pubblica e ha preso in considerazione le opinioni delle altre istituzioni dell'Unione europea (UE).

I programmi di azione per l'ambiente hanno orientato lo sviluppo della politica ambientale dell'UE fin dai primi anni 1970. L'articolo 192, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea sancisce il diritto dell'UE di deliberare in materia. Essendo scaduto nel luglio 2012 il Sesto programma di azione per l'ambiente (6° PAA), la Commissione europea si è impegnata a emanare un nuovo PAA in risposta alla richiesta di un ulteriore programma da parte dei soggetti interessati, compresi il Consiglio e il Parlamento europeo. Il nuovo programma intende portare avanti le valenze positive del 6° PAA e, allo stesso tempo, colmarne le lacune.

La valutazione evidenzia come la proposta rechi valore aggiunto unionale nei seguenti modi:

- predisponendo un quadro strategico per la politica ambientale nell'UE;
- assicurando complementarità e coerenza;
- garantendo prevedibilità e parità di condizioni;
- stimolando l'azione a tutti i livelli di governance.

Il contesto nel quale viene elaborato il presente programma è diverso da quello esistente al tempo del 6° PAA. In particolare, l'UE ha adottato la strategia Europa 2020, una strategia globale sovraordinata a tutte le politiche dell'UE nell'intento di creare una "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva". Nell'attuale situazione di crisi economica con cui sono alle prese molti paesi dell'UE, la necessità di riforme strutturali offre a tutti i paesi nuove opportunità per una rapida svolta verso un'economia verde inclusiva.

In quest'ottica, la politica ambientale dell'UE può recare tre contributi fondamentali e sinergici:

1. favorire la **resilienza del capitale naturale** dell'Europa alle pressioni e ai cambiamenti;
2. far sì che l'economia europea sia altamente **efficiente nell'uso delle risorse e a basse emissioni di carbonio**;
3. garantire che **la salute e il benessere** dei cittadini europei continuino a beneficiare di elevati standard di protezione ambientale.

Il nuovo programma di azione per l'ambiente dovrebbe tendere a intensificare gli sforzi per conseguire questi obiettivi tematici essenziali entro il 2020, improntandosi nel contempo a una visione di lungo periodo dell'ambiente all'orizzonte 2050.

La presente valutazione d'impatto analizza le principali sfide e le opzioni prospettabili per arrivare a realizzare tali obiettivi nel modo più efficace, efficiente e coerente possibile.

Benché diversi studi scientifici evidenzino alcune tendenze positive manifestatesi nel corso dell'ultimo decennio, sono riscontrabili quattro problematiche soggiacenti che ostacolano il raggiungimento dei suddetti obiettivi ambientali prioritari (cfr. tabella ES1):

- 1) carattere lacunoso e **attuazione** inadeguata dell'*acquis* vigente in materia di politica ambientale;
- 2) mancanza di **coerenza** nell'affrontare sfide sempre più interconnesse, che richiedono un impegno anche in altri ambiti politici;
- 3) problematicità degli incentivi all'**investimento** in interventi a carattere ambientale;
- 4) insufficiente coordinamento dei dati e delle informazioni sull'ambiente e lacune nella relativa **base di conoscenza**; risposta attualmente inadeguata a certe problematiche e tendenze emergenti.

Tabella ES1: quadro indicativo dell'intensità delle problematiche soggiacenti

		<i>Problematiche soggiacenti</i>			
		<i>Attuazione</i>	<i>Conoscenza</i>	<i>Investimento</i>	<i>Coerenza</i>
<i>Questioni ambientali</i>					
<i>Resilienza ecologica e climatica</i>	<i>Pressione sugli ecosistemi (da inquinamento atmosferico, eutrofizzazione)</i>	++	+	+	+++
	<i>Stato di conservazione (salvaguardia degli habitat e delle specie più importanti dell'UE)</i>	++	+	+++	++
	<i>Biodiversità (specie e habitat terrestri e marini)</i>	+++	++	++	+++
	<i>Degrado del suolo (erosione)</i>	+	++	++	++
	<i>Qualità delle acque (stato ecologico e chimico)</i>	++	+	+	++
	<i>Inquinamento idrico (da fonti puntuali e qualità delle acque di balneazione)</i>	+++	+	++	+
<i>Crescita sostenibile, a basse emissioni di carbonio</i>	<i>Variazione della temperatura media mondiale</i>	++	+	+++	+++
	<i>Emissioni di gas a effetto serra</i>	++	+	++	+++
	<i>Efficienza energetica</i>	++	++	+	++
	<i>Fonti energetiche rinnovabili</i>	+	++	+++	+
	<i>Dissociazione della crescita economica dall'utilizzo delle risorse</i>	+	++	+	+++
	<i>Produzione di rifiuti</i>	++	++	+	+++
	<i>Gestione dei rifiuti (riciclaggio)</i>	+++	++	+	++
	<i>Stress idrico (sfruttamento delle risorse idriche)</i>	++	+	+	++
<i>Salute e benessere</i>	<i>Inquinamento atmosferico transfrontaliero (NOx, NMVOC, SO2, NH3, particelle primarie)</i>	+	+	+	++

	<i>Qualità dell'aria nelle zone urbane (particolato e ozono)</i>	+++	+	+	++
	<i>Sostanze chimiche</i>	++	+++	+	++

Il nuovo PAA mirerà anche a rafforzare ulteriormente sia la dimensione urbana, sia quella mondiale della politica ambientale dell'UE, dato che queste diverse realtà presentano problemi e sfide specifici in relazione all'ambiente e ai cambiamenti climatici, che richiedono approcci mirati. Nel programma vengono inoltre recepiti gli impegni derivanti dalla Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (UNCSD) 2012 (Rio+20).

Sulla base di tali considerazioni, le **opzioni strategiche** sono esaminate in due fasi.

Nella **prima fase** vengono prese in considerazione tre opzioni sul contenuto della politica:

- **Opzione 1: status quo.** Verrebbe mantenuta la legislazione in vigore quale attuata finora.
- **Opzione 2: attuazione più intelligente.** Comporterebbe un maggiore impegno nell'affrontare le problematiche soggiacenti, considerate come i principali ostacoli al conseguimento degli scopi e degli obiettivi perseguiti dalla politica e dalla legislazione esistenti. Non si tratta semplicemente di migliorare l'attuazione, ma di renderla più "intelligente", predisponendo adeguati incentivi agli investimenti e facendo in modo che le politiche risultino coerenti.
- **Opzione 3: attuazione più intelligente e ampliamento delle conoscenze.** Questa opzione prevede, oltre a quanto prospettato nell'opzione 2, un maggiore impegno nell'adeguarsi all'evoluzione della base di conoscenza e nell'affrontare le problematiche emergenti.

La **seconda fase** è intesa a determinare che tipo di programma di azione per l'ambiente sarebbe eventualmente in grado di offrire il quadro strategico più idoneo al conseguimento dei tre obiettivi specifici; a questo scopo vengono esplorate altre tre opzioni:

- **Opzione A:** abbandono dell'approccio strategico fondato sui PAA.
- **Opzione B:** status quo: un nuovo PAA sulla falsariga del 6° PAA.
- **Opzione C:** un nuovo PAA imperniato su un numero limitato di obiettivi prioritari.

La tabella ES2 riassume la valutazione generale delle varie opzioni rispetto ai criteri di efficacia, efficienza e coerenza. L'opzione preferita, cioè quella che soddisfa al meglio i tre criteri, risulta essere l'opzione 3 attuata mediante l'opzione C. Un nuovo PAA strategico improntato al principio della "regolamentazione intelligente" e tale da promuovere la coerenza è visto come uno strumento atto non solo ad apportare miglioramenti ambientali, ma anche a stimolare la competitività grazie a un uso più efficiente delle risorse. La tabella ES3 passa in rassegna le azioni previste da questa opzione, corrispondenti agli obiettivi specifici fissati e comprendenti misure complementari mirate ai fattori soggiacenti.

Tabella ES2: valutazione generale delle opzioni

Efficacia

Efficienza

Coerenza

<i>Fase 1: scelta delle azioni</i>			
Opzione 1	0	0	0
Opzione 2	+	++	+
Opzione 3 (preferita)	++	++	++
<i>Fase 2: tipo di PAA</i>			
Opzione A	-	-	-
Opzione B	0	0	0
Opzione C (preferita)	+	+	++

Tabella ES3: Azioni del 7° PAA in relazione agli obiettivi specifici

Obiettivi specifici	Azioni connesse principalmente a un solo obiettivo specifico	Misure complementari relative all'insieme dei tre obiettivi specifici (quadro di sostegno)
<p>Favorire la resilienza del capitale naturale dell'Europa alle pressioni e ai cambiamenti</p>	<p>Piena attuazione della strategia dell'UE per la biodiversità fino al 2020</p>	<p>Migliorare l'attuazione</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rendere più efficaci le ispezioni e la sorveglianza in materia ambientale - Garantire l'accesso alla giustizia - Sostenere meccanismi più efficienti di gestione delle denunce e di mediazione a livello nazionale - Istituire sistemi d'informazione a livello nazionale per la diffusione attiva di informazioni che dimostrino l'effettiva attuazione della normativa ambientale dell'UE - Esplorare il ruolo pratico che potrebbero avere i contratti di partenariato ai fini di una migliore attuazione della normativa ambientale in determinati settori <p>Migliorare le basi scientifiche e di conoscenza della politica ambientale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Migliorare e rendere più accessibili le prove scientifiche a sostegno della politica ambientale, tra l'altro semplificando, razionalizzando e modernizzando la raccolta, la gestione e la condivisione dei dati e delle informazioni in materia di ambiente - Elaborare un approccio sistematico per la previsione, la valutazione e la gestione dei rischi ambientali emergenti - Colmare le lacune cognitive esistenti <p>Predisporre adeguati incentivi all'investimento</p> <ul style="list-style-type: none"> - Predisporre adeguati finanziamenti a sostegno degli obiettivi ambientali e climatici mediante un'adeguata integrazione delle priorità in materia di ambiente e clima nei contratti di partenariato, destinando ad azioni per il clima almeno il 20% del bilancio UE 2014-2020, aumentando almeno del 25% il tasso di assorbimento degli stanziamenti UE disponibili per azioni a favore dell'ambiente, rispetto ai livelli attuali o del 2010, nonché sviluppando e applicando un sistema di rendicontazione e tracciabilità delle spese relative all'ambiente. - Avviare la graduale abolizione delle sovvenzioni aventi effetti nocivi sull'ambiente, fare maggiore ricorso a strumenti di mercato e a misure fiscali - Promuovere e potenziare i finanziamenti del settore privato per investimenti a favore dell'ambiente e del clima, agevolando in particolare l'accesso a strumenti finanziari innovativi - Intensificare gli sforzi per predisporre un sistema globale di misurazione della sostenibilità del progresso (oltre il PIL) e di contabilizzazione del capitale naturale - Integrazione di considerazioni sull'ambiente e sull'uso efficiente delle risorse nel semestre europeo <p>Migliorare l'integrazione e la coerenza</p> <ul style="list-style-type: none"> - Introdurre incentivi e precondizioni a carattere ambientale e climatico nelle iniziative politiche a livello sia dell'UE che degli Stati membri ed effettuare sistematicamente valutazioni <i>ex ante</i> dell'impatto ambientale, oltre che socioeconomico, delle iniziative politiche a livello dell'UE e degli Stati membri. <p>Migliorare la sostenibilità delle zone urbane</p>
	<p>Elaborazione di un approccio più strategico alla protezione e valorizzazione delle foreste e dei servizi che queste forniscono</p>	
	<p>Maggiore integrazione degli aspetti connessi all'uso del suolo nel processo decisionale, con l'eventuale fissazione di obiettivi specifici per il suolo e il terreno</p>	
	<p>Avvio di ulteriori iniziative e misure per l'eliminazione delle emissioni provenienti dalle acque reflue urbane e industriali e dall'uso di fertilizzanti, nonché delle emissioni atmosferiche responsabili dell'eutrofizzazione</p>	
	<p>Piena attuazione della direttiva quadro sulle acque, compreso l'avvio di ulteriori interventi per ridurre gli impatti sull'acqua potabile, in particolare da azoto e fosforo</p>	
<p>Far sì che l'economia europea sia altamente efficiente nell'uso delle risorse e a basse emissioni di carbonio</p>	<p>Piena attuazione del pacchetto "clima ed energia" dell'UE entro il 2020</p>	
	<p>Piena attuazione della normativa UE sui rifiuti e utilizzo dei rifiuti come risorsa, in particolare mediante l'applicazione della gerarchia dei rifiuti e l'uso efficace di strumenti economici, fino ad ottenere praticamente l'eliminazione delle discariche e limitare il recupero di energia</p>	
	<p>Contrastare le barriere esistenti sul mercato interno che ostacolano le attività di riciclaggio ecocompatibili nell'UE</p>	
<p>Garantire che la salute e il benessere dei cittadini europei continuino a beneficiare di elevati standard di protezione ambientale</p>	<p>Aggiornamento della politica dell'UE sulla qualità dell'aria e suo adeguamento alle più recenti conoscenze scientifiche, con la definizione di misure economicamente efficienti di contrasto all'inquinamento atmosferico alla fonte e intensificazione degli sforzi tesi al pieno rispetto della normativa UE sulla qualità dell'aria</p>	
	<p>Aggiornamento della politica dell'UE sull'inquinamento acustico e suo adeguamento alle più recenti conoscenze</p>	

Obiettivi specifici	Azioni connesse principalmente a un solo obiettivo specifico	Misure complementari relative all'insieme dei tre obiettivi specifici (quadro di sostegno)
	<p>scientifiche, con la definizione di misure economicamente efficienti di riduzione del rumore alla fonte</p> <p>Intensificazione degli sforzi per l'attuazione della direttiva sull'acqua potabile, in particolare a favore dei piccoli fornitori, e della nuova direttiva sulle acque di balneazione, al fine di raggiungere livelli di conformità superiori al 95% entro il 2020</p> <p>Elaborazione di una strategia per un ambiente atossico, incentrata sugli effetti combinati delle sostanze chimiche e sulle considerazioni di sicurezza con riguardo ai perturbatori endocrini, nonché elaborazione di un approccio globale per contenere entro livelli minimi l'esposizione a sostanze pericolose; definizione di un'efficace risposta alle preoccupazioni di sicurezza relative ai nanomateriali, secondo un approccio coerente trasversale a più normative</p> <p>Adozione e attuazione di una strategia dell'UE per l'adattamento ai cambiamenti climatici, che preveda tra l'altro l'integrazione di questo tema nei principali settori d'intervento e nelle iniziative politiche chiave dell'UE</p> <p>Ulteriore riduzione dello stress idrico nell'UE</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promuovere il raggiungimento di standard minimi di sostenibilità da parte della maggioranza delle città dell'UE. <p>Porre in essere un'azione efficace a livello internazionale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incentrare la cooperazione con i partner strategici dell'UE sulla promozione delle migliori pratiche nella politica e nella legislazione nazionali in materia ambientale, nonché sulla convergenza nei negoziati multilaterali in campo ambientale - Ratificare entro il 2020 i principali accordi ambientali multilaterali in sospeso o nuovi e assicurare l'effettiva partecipazione dell'UE ad altre iniziative internazionali - Avviare e realizzare azioni per la protezione delle foreste a livello mondiale - Incentrare la cooperazione con i paesi facenti parte della politica europea di vicinato sul graduale ravvicinamento alle principali politiche ambientali dell'UE - Collaborare in modo proattivo ad un piano di lavoro internazionale per spronare l'ambizione in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici, individuando e sostenendo la concreta attuazione di soluzioni economiche per una serie di azioni di mitigazione in grado di colmare il "divario di ambizione" entro il 2020 <p>Recepire pienamente i risultati sostanziali dell'UNCSD 2012 nell'azione dell'UE a livello europeo, regionale, internazionale e mondiale</p>

Dato il carattere strategico del programma, il punteggio dipenderà in parte dagli specifici strumenti politici che saranno scelti per realizzare gli obiettivi prioritari individuati, il che potrà essere determinato solo dopo il completamento delle valutazioni d'impatto. Ciò avrà un'incidenza non solo sul rapporto costi-benefici e sulle ricadute socioeconomiche, ma anche sul ruolo delle autorità nazionali, regionali e locali nell'attuazione delle politiche e delle normative adottate a livello UE.

Tecnologie più verdi ed efficienti, una migliore produttività e nuove opportunità di lavoro faranno da incentivo alla crescita e all'occupazione. Un quadro politico coerente e più integrato a sostegno di un uso efficiente delle risorse e di prodotti più ecologici stimolerà anche le PMI a cercare di utilizzare le risorse in modo più efficiente riducendo i loro costi di produzione e favorendone l'accesso a nuovi mercati. Nel contempo, rafforzare la resilienza dei nostri ecosistemi, su cui si fonda la crescita, e tutelare la salute dei cittadini sono atti essenziali per assicurare la sostenibilità del progresso economico.

La Commissione terrà sotto controllo l'attuazione del nuovo PAA attraverso il normale processo di monitoraggio della strategia Europa 2020. Poiché la maggior parte delle azioni repertorate nella presente valutazione d'impatto si ricollega ad aree politiche già esistenti, gli attuali indicatori sono idonei ad assicurare un adeguato monitoraggio dell'avanzamento. Nel caso di problematiche nuove ed emergenti si procederà, se necessario, alla definizione di appositi indicatori per mezzo di valutazioni d'impatto condotte nel quadro dell'iter volto a determinare la migliore risposta politica da dare a tali problematiche. Prima del 2020 si procederà a una valutazione completa del programma.