



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 24 novembre 2008 (25.11)
(OR. en)**

16222/08

ENV 880

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 20 novembre 2008
Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto: Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'applicazione del diritto comunitario dell'ambiente

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2008) 773 definitivo.

All.: COM(2008) 773 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.11.2008
COM(2008) 773 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

sull'applicazione del diritto comunitario dell'ambiente

{SEC(2008) 2851}

{SEC(2008) 2852}

{SEC(2008) 2876}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

sull'applicazione del diritto comunitario dell'ambiente

1. INTRODUZIONE

Scopo della presente comunicazione è illustrare le modalità di applicazione nel settore dell'ambiente dei nuovi approcci enunciati nella comunicazione intitolata "Un'Europa dei risultati – Applicazione del diritto comunitario".

Essa illustra in che modo il diritto comunitario dell'ambiente può essere applicato meglio mediante una combinazione di:

- lavori normativi e post-normativi miranti alla *prevenzione delle violazioni*;
- *risposte* alle preoccupazioni specifiche dei *cittadini europei*;
- un trattamento più rapido e più attento delle *violazioni più gravi*;
- un *dialogo* rafforzato *con il Parlamento europeo*;
- maggiore trasparenza, comunicazione e *dialogo con il pubblico* e le parti interessate.

La revisione è quanto mai opportuna alla luce dell'ampliamento dell'UE nel periodo 2004-2007, dell'aggravarsi dei problemi ambientali, della crescita dell'*acquis* in materia ambientale, degli importanti sviluppi della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e dell'emergere di nuove pratiche per promuovere il rispetto delle disposizioni di legge. La comunicazione riflette la maggiore importanza attribuita all'applicazione del diritto, in particolare secondo la formulazione del sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente¹ e della sua revisione intermedia², e risponde ad un interesse di lunga data dal Parlamento europeo.

La comunicazione illustra in primo luogo i problemi connessi all'applicazione del diritto dell'ambiente nell'UE e descrive poi gli strumenti specifici per promuovere e garantire il rispetto della normativa, suddivisi tra: prevenire le violazioni migliorando la qualità della nuova normativa comunitaria in materia ambientale e assicurare la buona qualità dell'applicazione a livello nazionale; rispondere alle preoccupazioni specifiche dei cittadini europei, tramite il meccanismo migliorato di risoluzione dei problemi e la presenza rafforzata della Commissione negli Stati membri; criteri per individuare le violazioni che richiedono un livello molto elevato di attenzione e proposte di dialogo rafforzato con il Parlamento europeo, il pubblico e le parti interessate. La comunicazione è accompagnata da due documenti distinti della Commissione: l'uno illustra le sfide settoriali e delinea le misure preventive per promuovere l'osservanza della normativa e l'altro presenta una sintesi della valutazione dell'impatto³.

¹ Decisione n. 1600/2002/CE.

² Comunicazione della Commissione COM(2007) 225.

³ SEC(2008) 2851 e SEC(2008) 2852.

2. I PROBLEMI DI APPLICAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO DELL'AMBIENTE

2.1. Problemi generali

L'*acquis* in materia ambientale è vasto e ambizioso e copre materie quali i cambiamenti climatici, la qualità dell'aria, la gestione dei rifiuti, la protezione delle risorse idriche e della biodiversità, i controlli sui prodotti chimici e la valutazione dell'impatto ambientale. Esso prevede un'ampia gamma di tecniche, quali le norme applicabili ai prodotti, gli obiettivi relativi allo stato dell'ambiente, i divieti e le restrizioni, gli strumenti economici, le designazioni di zone sensibili, i piani e i programmi, la partecipazione del pubblico e le disposizioni in materia di informazione. L'*acquis* deve essere applicato ad un'ampia gamma di condizioni naturali, nel quadro di una grande varietà di regimi amministrativi nazionali e regionali e in situazioni spesso caratterizzate da una dimensione transnazionale. Inoltre, il livello di interesse del pubblico è elevato, come dimostra l'esercizio dei diritti ambientali, in particolare le denunce e le petizioni.

A ciò vanno aggiunti i problemi legati ai seguenti aspetti:

- *insufficiente attenzione prestata ai termini e alla completezza* in sede di adozione della normativa nazionale e regionale;
- *carenze a livello di conoscenze e di consapevolezza* delle amministrazioni nazionali e regionali;
- *carenza di capacità amministrative*;
- *politiche e procedure di applicazione carenti a livello nazionale e regionale*;
- *investimenti insufficienti e ritardi negli investimenti* nelle infrastrutture necessarie per la riduzione dell'inquinamento.

Vanno inoltre citati i problemi posti dai recenti allargamenti. L'applicazione dell'*acquis* nell'UE-12 richiede sforzi significativi in termini di miglioramento delle infrastrutture, di procedure amministrative e di promozione della partecipazione dei cittadini. Problemi analoghi si registrano nei paesi in via di adesione.

2.2. Problemi specifici

La mancata comunicazione della normativa di applicazione nazionale e regionale o la sua mancata adozione riguarda tutto l'*acquis* in materia ambientale. Si riscontrano i seguenti problemi specifici:

- **rifiuti**: la necessità in alcuni Stati membri di porre fine alle discariche abusive, di creare reti idonee di impianti regolamentati per il trattamento dei rifiuti, di prevenire il trasporto illegale dei rifiuti e di sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica sugli obiettivi della prevenzione, del riutilizzo e del riciclaggio dei rifiuti. È necessaria una combinazione di investimenti e di attività ben strutturate di controllo dell'applicazione a livello nazionale e regionale e di sensibilizzazione;
- **acqua**: la necessità in alcuni Stati membri di investire maggiormente nella raccolta e nel trattamento delle acque reflue urbane. Ciò richiede una pianificazione e un impegno finanziario a lungo termine;
- **natura**: sebbene ormai di notevole estensione, la rete europea di siti naturali presenta ancora lacune. Un maggiore impegno è necessario anche nella gestione dei siti in linea con gli obiettivi della conservazione della natura;

- **impianti industriali:** un notevole numero di impianti industriali deve ancora essere messo in conformità con le autorizzazioni comunitarie e i relativi requisiti;
- **valutazione dell'impatto ambientale:** la questione del rispetto delle norme comunitarie in materia di valutazione dell'impatto ambientale viene spesso invocata per opporsi ai progetti di grandi dimensioni. La sfida è giungere ad uno sviluppo ordinato che tenga conto delle legittime preoccupazioni ambientali;
- **qualità dell'aria:** l'omessa osservanza delle norme comunitarie in materia di qualità dell'aria in molte città richiede un'azione concertata per ridurre le concentrazioni di inquinanti;
- **cambiamenti climatici:** vi è un bisogno costante di assicurare che tutti gli Stati membri forniscano le informazioni necessarie per dare il dovuto seguito al protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici⁴.

Per una descrizione più dettagliata consultare il documento di accompagnamento.

3. LE SOLUZIONI: VERSO UNA MIGLIORE APPLICAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO DELL'AMBIENTE

Una migliore applicazione del diritto comunitario dell'ambiente richiede misure preventive e correttive in settori chiave. Vi è inoltre una componente strategica.

La direzione generale dell'Ambiente ha costituito *task force* interne per la conservazione della natura, l'acqua, l'aria, i cambiamenti climatici, i rifiuti e la valutazione dell'impatto al fine di assicurare un approccio coerente alle politiche, dall'elaborazione all'attuazione, ed un uso coordinato dell'ampia gamma di strumenti descritti di seguito.

Ciò ha richiesto un approccio strategico e settoriale, ossia l'individuazione e la risoluzione dei problemi su vasta scala e in tutti gli Stati membri. Questo approccio, ad esempio, ha permesso alla Commissione di affrontare il problema della mancanza di impianti di trattamento delle acque reflue in un numero di gran lunga superiore di città e la presenza di discariche abusive in un numero di gran lunga superiore di località di quanto sarebbe stato possibile se la Commissione si fosse concentrata unicamente sui casi singoli. Nel quadro della legislazione ambientale, esso ha contribuito ad ottenere la designazione di migliaia di siti in tutta l'UE. L'approccio viene esteso alla gestione dei siti, ad esempio promuovendo il dialogo e le migliori pratiche in specifici settori economici, come i porti e l'industria estrattiva non energetica. La prossima relazione della Commissione sul primo check up degli habitat e delle specie protette dalla normativa comunitaria sulla natura darà indicazioni sul grado di efficienza della vigente politica.

3.1. Prevenzione delle violazioni

L'ampiezza e la complessità della normativa comunitaria sull'ambiente e il numero elevato di violazioni evidenziano l'importanza di disporre innanzitutto di una strategia ben sviluppata di prevenzione delle violazioni. Di fatto, la Commissione usa sistematicamente misure preventive del genere descritto di seguito. Per una descrizione più dettagliata consultare il documento di accompagnamento.

Gli sforzi per prevenire le violazioni richiedono un approccio basato sul ciclo di vita normativo. Essi devono iniziare con l'elaborazione e la redazione della normativa, comportare

⁴ Decisione 280/2004.

una serie di azioni e di attività dopo l'adozione della stessa e prevedere il riesame e la revisione della normativa. La normativa in materia di valutazione dell'impatto, di qualità dell'aria e di rifiuti offre un esempio di aggiornamento normativo che tiene conto delle esperienze maturate tramite il lavoro di applicazione e di controllo dell'osservanza della normativa.

Il ricorso a tecniche e strumenti, quali le strategie tematiche, la consultazione e la valutazione dell'impatto, può aiutare ad assicurare l'uniformità, l'efficacia e l'efficienza dei nuovi atti normativi e delle nuove politiche, nonché del riesame e della revisione della normativa e delle politiche vigenti.

Una volta che la normativa e le politiche sono state attuate, esistono strumenti di prevenzione per assicurare che gli obiettivi definiti dalla normativa vengano conseguiti in modo soddisfacente, tra i quali:

- **la raccolta efficace delle informazioni**, per verificare il funzionamento della normativa e delle politiche. Ad esempio, la relazione annuale della Commissione sulle acque di balneazione offre un quadro ampiamente pubblicizzato della qualità dell'acqua di balneazione in tutta la Comunità;
- **i quadri di valutazione delle prestazioni**, che consentano agli Stati membri e al pubblico di mettere a confronto le relative prestazioni degli Stati membri nel conseguimento di obiettivi specifici. Uno di questi quadri di valutazione ha consentito di evidenziare i progressi degli Stati membri nella creazione della rete comunitaria di siti naturali protetti⁵;
- **l'uso adeguato dei fondi comunitari**, ad esempio la spesa agro-ambientale sostiene i sistemi agricoli che contribuiscono alla preservazione di habitat semi-naturali fragili. I fondi comunitari sostengono i maggiori investimenti negli impianti di raccolta e di trattamento delle acque reflue. Il fondo di sviluppo regionale e il fondo di coesione fanno esplicito riferimento ai trasporti puliti;
- **gli aiuti di pre-adesione ai paesi in via di adesione**, per assicurare che alla data di adesione i nuovi Stati membri siano in grado di conformarsi all'*acquis*;
- l'elaborazione di **documenti di orientamento** da parte della Commissione, per prevenire controversie sull'interpretazione o interpretazioni errate. Ad esempio, la Commissione ha prodotto ventiquattro documenti di orientamento su aspetti fondamentali della normativa quadro sulle acque. Ciò riflette l'ampia partecipazione delle parti in causa e il loro vivo interesse per la normativa in materia;
- altre forme di sostegno e di **dialogo strutturato** con le autorità nazionali, in particolare tramite le reti di esperti esistenti, quali IMPEL⁶ e GreenForce⁷, e con altre parti in causa. Ad esempio, la Commissione ha avviato il dialogo sui problemi relativi alle discariche illegali e mal gestite e ai trasporti illegali di rifiuti.

⁵ Il quadro di riferimento è noto come "Barometro Natura 2000". Per maggiori informazioni, cfr: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm.

⁶ Rete dell'Unione europea per l'applicazione e il controllo dell'osservanza del diritto dell'ambiente. Questa rete di esperti nazionali è stata creata nel 1992. Per maggiori informazioni cfr. <http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm>.

⁷ La rete dell'Unione europea per i professionisti degli Stati membri nei settori della conservazione della natura e della silvicoltura. Per maggiori informazioni cfr. http://ec.europa.eu/environment/greenforce/index_en.htm.

La Commissione intende anche contribuire al finanziamento di un programma di formazione dei magistrati in diritto dell'ambiente e scambierà informazioni e coopererà con le reti di **giudici** come il Forum europeo dei giudici per l'ambiente (*European Forum of Judges for the Environment*) e l'Associazione dei giudici amministrativi europei (*Association of European Administrative Judges*). Lo scopo è riconoscere il ruolo centrale svolto dai giudici nazionali: essi deliberano in molti casi singoli e, in settori quali quelli dei rifiuti e della conservazione della natura, la giurisprudenza interpretativa della Corte di giustizia delle Comunità europee derivante dai ricorsi diretti promossi dalla Commissione ai sensi dell'articolo 226 del trattato è stata in gran parte integrata dalla giurisprudenza derivante dall'applicazione dell'articolo 234 del trattato da parte dei giudici nazionali.

Dopo l'adozione di ogni direttiva importante in materia ambientale, la Commissione creerà reti permanenti con la partecipazione di funzionari della Commissione e di persone di contatto negli Stati membri, con l'obiettivo di utilizzare lo scambio di conoscenze e di esperienze per conseguire un'applicazione piena e tempestiva. Reti di questo tipo esistono già, ad esempio, per la normativa comunitaria in materia di conservazione della natura.

3.2. Risoluzione di problemi: rispondere alle preoccupazioni specifiche dei cittadini europei

Per assicurare l'accettazione uniforme del diritto comunitario dell'ambiente, è importante che i cittadini possano ottenere informazioni accurate sulla normativa in tutte le lingue ufficiali, che possano chiedere agli organismi responsabili di rispettarne le disposizioni e che possano, in determinate circostanze, ricorrere a meccanismi nazionali di risoluzione delle controversie derivati dal diritto comunitario. Occorre anche instaurare relazioni coerenti ed efficaci tra i vari organismi responsabili per evitare per quanto possibile la duplicazione degli sforzi.

Dato che l'applicazione è principalmente di competenza degli Stati membri, l'accento va posto sull'efficacia delle risposte e sulla responsabilità a livello nazionale e regionale.

Risposte efficaci a livello nazionale e regionale, tra cui meccanismi di ricorso amministrativo e giurisdizionale

Richieste rivolte dai cittadini alle autorità responsabili di far rispettare la legislazione derivata dal diritto comunitario in situazioni problematiche

I cittadini sono spesso i primi a notare le attività che violano la legislazione ambientale derivata dalla normativa comunitaria, ad esempio lo smaltimento in discariche abusive o lo scarico di sostanze inquinanti nelle acque. Indicatori importanti dell'adeguatezza dell'applicazione sono la rapidità e l'efficacia dell'intervento ufficiale una volta che le autorità sono state avvertite. Gli Stati membri possono incoraggiare i buoni rapporti istituendo ad esempio numeri di telefono riservati, procedure di trattamento delle denunce, organismi di controllo dell'applicazione e mediatori.

Situazioni controverse: meccanismi nazionali e regionali di risoluzione delle controversie derivati dal diritto comunitario, il ruolo della convenzione di Aarhus

Vi sono casi in cui vi è disaccordo tra i cittadini, da un lato, e le autorità responsabili, dall'altro, se una normativa comunitaria sull'ambiente sia stata rispettata o no.

La convenzione di Aarhus⁸, di cui la Comunità è parte⁹, prevede un ampio accesso alla giustizia. Nel 2003 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva recante misure di applicazione dell'accesso alla giustizia in materia ambientale¹⁰, attualmente all'esame dei co-legislatori. La Commissione ha inoltre pubblicato uno studio sulle modalità seguite dagli Stati membri per dare attuazione alla convenzione¹¹ e ha organizzato un dibattito pubblico sugli esiti del suo studio¹². La Commissione resta del parere che l'adozione della direttiva proposta consentirebbe di applicare meglio e con maggiore uniformità il diritto comunitario dell'ambiente. Facilitando il ricorso al giudice nazionale si potrebbero risolvere i problemi ad un livello più prossimo ai cittadini. Sarebbe anche possibile ridurre la necessità dell'intervento della Commissione.

Il diritto comunitario dell'ambiente prevede inoltre meccanismi di ricorso nei casi in cui la controversia riguardi il rifiuto di fornire le informazioni ambientali richieste o di avviare consultazioni pubbliche in relazione alle valutazioni dell'impatto ambientale e alle decisioni di autorizzazione nel quadro della prevenzione e della riduzione integrate dell'inquinamento. La Commissione interverrà, controllando la qualità della legislazione nazionale e l'applicazione pratica, per assicurare l'efficacia dei meccanismi di revisione in tutti gli Stati membri. All'atto del riesame della legislazione in vigore o al momento di proporre un nuovo atto normativo, la Commissione esaminerà la possibilità di proporre simili meccanismi di ricorso.

Il ruolo della Commissione nel trattamento delle domande di informazione, delle denunce e delle petizioni

Benché il suo ruolo principale sia assicurare che i cittadini e le parti in causa ottengano risposte soddisfacenti a livello nazionale e regionale, la Commissione è anche incaricata di esaminare le denunce e le petizioni e di fornire informazioni sull'ambiente.

La Commissione ha creato un meccanismo pilota di risoluzione dei problemi con 15 Stati membri per verificare in che modo può rispondere meglio alle domande dei cittadini sull'applicazione della normativa comunitaria. I casi relativi all'ambiente saranno immediatamente trasmessi agli Stati membri partecipanti al progetto pilota. Gli Stati membri saranno incoraggiati ad applicare su vasta scala le migliori pratiche che emergono dai singoli casi.

Inoltre, per avvicinare gli specialisti del diritto dell'ambiente ai cittadini e ad altre parti in causa, la Commissione distaccherà funzionari esperti in materia ambientale presso i suoi uffici di rappresentanza in quattro Stati membri¹³, con il compito di fornire informazioni giuridiche e di altra natura, di fare opera di sensibilizzazione, di individuare e valutare i problemi e le soluzioni e di svolgere funzioni di collegamento con le autorità nazionali e gli organismi aventi funzioni legate all'applicazione della legislazione. I funzionari svolgeranno la loro attività in stretto coordinamento con altre iniziative promosse dalla Commissione per favorire

⁸ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

⁹ Cfr. decisione 2005/370/CE del Consiglio (GU L 124 del 17.5.2005).

¹⁰ COM(2003) 624.

¹¹ Lo studio porta il titolo "Measures on access to justice in environmental matters (Article 9(3))" (misure per l'accesso alla giustizia nelle materie ambientali (articolo 9, paragrafo 3)). Esso è disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm.

¹² Cfr. la nota precedente. Nel complesso lo studio indica che vi è un ampio margine di miglioramento per quanto riguarda l'accesso alla giustizia nella Comunità.

¹³ Spagna, Portogallo, Italia e Polonia.

l'applicazione della legislazione, quale il meccanismo migliorato di risoluzione dei problemi. Vi sono già indicazioni che l'iniziativa contribuisce a individuare i problemi e le soluzioni in una fase più precoce.

La gamma di modalità per promuovere e assicurare l'osservanza di tutto il diritto dell'ambiente sarà riesaminata e valutata in rapporto agli obiettivi dell'applicazione integrale ed entro i termini previsti della legislazione e della capacità di risposta alle preoccupazioni dei cittadini.

3.3. Trattamento più rapido e attento delle infrazioni più gravi

Le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee hanno avuto un ruolo importante nel miglioramento dell'applicazione del diritto comunitario dell'ambiente. Ad esempio, le sentenze nelle cause relative all'omessa designazione da parte dei Paesi Bassi¹⁴ di un numero sufficiente di zone umide e di altre aree come zone di protezione speciale per gli uccelli selvatici e da parte di Germania¹⁵ e Francia¹⁶ di un numero sufficiente di habitat da integrare in una rete europea di siti naturali importanti hanno contribuito a fare in modo che ora in questi paesi esistano vaste zone protette per le specie selvatiche minacciate d'Europa. La violazione generalizzata in Irlanda¹⁷ delle norme comunitarie in materia di rifiuti e la tolleranza di un grande numero di discariche abusive in Grecia¹⁸ sono all'origine di importanti riforme della gestione dei rifiuti in questi Stati membri.

È importante che la procedura di infrazione sia utilizzata efficacemente per affrontare i problemi più gravi. Benché tutte le denunce e le infrazioni siano oggetto di procedura, l'espressione "un'Europa dei risultati" si riferisce a tre categorie di infrazioni che saranno trattate con maggiore rapidità e attenzione.

1. La prima categoria, che comprende l'*omessa comunicazione delle misure di attuazione delle direttive*, riveste un'importanza particolare per l'ambiente, dato che l'*acquis* comunitario in materia è composto per lo più da direttive.

2. La seconda categoria è l'*omessa esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee* entro un termine medio di riferimento compreso tra 12 e 24 mesi, fatte salve circostanze specifiche di casi eccezionali. Un numero significativo di sentenze in materia ambientale riguarda obblighi di risultato, ad esempio il rispetto delle norme di qualità ambientale o la costruzione di impianti di trattamento delle acque reflue. Nell'applicare il termine di riferimento, la Commissione terrà conto della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia¹⁹.

3. La terza categoria è costituita dalle *violazioni del diritto comunitario, in particolare i casi di non conformità, che sollevano problemi di principio o che hanno conseguenze negative particolarmente significative per i cittadini*, quali le violazioni dei principi del trattato e di elementi fondamentali dei regolamenti e delle direttive-quadro. Per i casi di non conformità, i criteri devono essere stabiliti settore per settore.

¹⁴ Sentenza nella causa C-3/96, Commissione/Paesi Bassi, Racc. 1998, pag. I-3031.

¹⁵ Sentenza nella causa C-71/99, Commissione/Germania, Racc. 2001, pag. I-5811.

¹⁶ Sentenza nella causa C-220/99, Commissione/Francia, Racc. 2001, pag. I-5831.

¹⁷ Sentenza nella causa C-494/01, Commissione/Irlanda, Racc. 2005, pag. I-3331.

¹⁸ Sentenza nella causa C-502/03, Commissione/Grecia.

¹⁹ Sentenza nella causa C 278/01, Commissione/Spagna, punti 26-30, Racc. 2003, pag. I-14141.

In termini di politica ambientale, le infrazioni aventi conseguenze negative particolarmente significative per i cittadini riguardano situazioni in cui i cittadini subiscono o potrebbero subire in futuro, su vasta scala e ripetutamente, un danno diretto o una diminuzione grave della loro qualità di vita a causa del mancato rispetto delle norme di qualità ambientale o delle norme che disciplinano le attività inquinanti. Il carattere irreversibile del danno è un criterio di priorità.

Questioni di principio possono sorgere per varie ragioni, ad esempio, uno Stato membro può compromettere seriamente l'efficacia complessiva del diritto comunitario dell'ambiente adottando misure di attuazione che presentano un grado significativo di non conformità con la direttiva interessata o omettendo di adottare misure per contribuire ad una specifica azione comunitaria, quale il sistema di scambio delle quote di emissione.

In questo contesto, nel settore dell'ambiente verranno applicati i criteri che si illustrano di seguito.

a) *La non conformità a normative fondamentali, valutata come rischio significativo per la corretta applicazione delle norme ambientali e, pertanto, per la loro efficacia complessiva.* Questo criterio è limitato alle direttive e alle disposizioni di direttive che fissano il quadro fondamentale della tutela dell'ambiente. Esso riguarda la legislazione nazionale carente o incompleta che riduce significativamente il campo di applicazione delle disposizioni della direttiva o che compromette gravemente i risultati da conseguire. Ad esempio, in materia di conservazione della natura e di valutazione dell'impatto, ricorsi relativi alla conformità sono già in corso per quanto riguarda la direttiva "uccelli"²⁰, la direttiva "habitat"²¹ e la direttiva relativa alla valutazione dell'impatto²². Ricorsi simili vengono man mano promossi per le principali direttive nei settori della gestione dei rifiuti, dell'acqua e dell'aria.

b) *Le violazioni sistemiche di disposizioni relative alla qualità ambientale o di altri obblighi di tutela dell'ambiente aventi gravi conseguenze negative o che presentano seri rischi per la salute e il benessere umano o per aspetti della natura a forte valore ambientale.* Questo criterio copre le violazioni ripetute o su vasta scala, in primo luogo, di importanti obblighi legati allo stato dell'ambiente, quali gli obblighi che impongono il rispetto di livelli massimi di inquinamento atmosferico o idrico o la prevenzione del deterioramento degli habitat naturali e, in secondo luogo, di obblighi fondamentali legati alle procedure o alle attività, quali gli obblighi che impongono un'autorizzazione al trattamento dei rifiuti per le discariche, l'autorizzazione IPPC²³ per determinate industrie o la raccolta e il trattamento delle acque reflue urbane. Sebbene l'azione in casi singoli sia efficace, l'esperienza mostra che è generalmente più efficace ed equo cercare di risolvere problemi diffusi con un approccio più sistemico. Tra gli esempi di violazioni sistemiche che la Commissione ha perseguito o persegue al momento vanno citati, per quanto riguarda l'acqua, le violazioni delle norme relative alla qualità delle acque di balneazione e dell'acqua potabile o le violazioni dell'obbligo di raccolta e di trattamento delle acque reflue urbane; per quanto riguarda i rifiuti, la tolleranza delle attività illegali legate ai rifiuti; e, per quanto riguarda la natura, l'inosservanza delle norme sulla caccia o delle condizioni di deroga. Ispirandosi a questi esempi e sulla base delle prove disponibili, la Commissione intende concentrare i propri sforzi

²⁰ Direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103 del 25.4.1979).

²¹ Direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992).

²² Direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175 del 5.7.1985).

²³ *Integrated pollution prevention and control* – Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento.

sulle violazioni sistemiche delle disposizioni fondamentali delle direttive in materia ambientale, quali gli obblighi di protezione dei siti imposti dalla direttiva "habitat".

c) *La violazione di obblighi strategici fondamentali dai quali dipende il rispetto di altri obblighi.* Questo criterio copre il mancato rispetto degli obblighi in materia di designazione, di pianificazione e di programmazione, di comunicazione e altri obblighi che costituiscono il fulcro di specifiche disposizioni in materia ambientale e che mirano a creare un quadro strategico per altri obblighi. Come esempio si possono citare i procedimenti avviati dalla Commissione per assicurare, nel settore della protezione della natura, le designazioni di reti e di siti importanti per la protezione delle specie selvatiche; nel settore idrico, i programmi di azione miranti a ridurre l'inquinamento idrico dovuto all'uso di fertilizzanti in agricoltura; nel settore dello scambio delle quote di emissione, l'adozione di piani nazionali di assegnazione delle quote; e, nel settore dei rifiuti, i piani di gestione dei rifiuti.

d) *Le violazioni riguardanti i grandi progetti o i grandi interventi infrastrutturali che beneficiano di un finanziamento comunitario o aventi significativi effetti negativi.* Secondo la convenzione di Aarhus, il livello più appropriato al quale molte di queste violazioni andrebbero affrontate potrebbe essere quello del giudice nazionale. Tuttavia, la Commissione potrebbe anch'essa essere chiamata ad intervenire, ad esempio in caso di cofinanziamento comunitario. La Commissione terrà conto di fattori quali i danni irreversibili causati all'ambiente e, se necessario, si rivolgerà alla Corte di giustizia per ottenere l'applicazione di misure cautelari. Benché chieste soltanto in via eccezionale, le misure cautelari possono costituire una garanzia importante per evitare che le infrazioni creino situazioni di fatto gravemente dannose.

Informazioni più dettagliate sulle infrazioni constatate dalla Commissione sono riportate nel documento integrativo. La Commissione è pronta a esaminare con il Parlamento europeo e con le parti interessate i predetti criteri, ivi comprese le relative modalità di applicazione in settori specifici, quali la conservazione della natura, l'acqua e i rifiuti, ed è pronta ad adattare o a riesaminare i predetti criteri nel quadro delle relazioni annuali sull'applicazione della normativa comunitaria. La Commissione esaminerà con interesse ogni osservazione che il Consiglio voglia presentare.

In sede di monitoraggio dell'avanzamento dei lavori, un'attenzione particolare sarà prestata ai progressi compiuti nei casi summenzionati. Per assicurare la pertinenza dei criteri generali e settoriali, gli altri casi saranno esaminati secondo cadenze e modalità che non compromettano il trattamento efficace ed effettivo dei casi importanti. Sarà compiuto il massimo sforzo per assicurare che gli altri casi siano risolti con gli strumenti di cui alle sezioni 3.1 e 3.2.

3.4. Dialogo con il Parlamento europeo

Nella sua qualità di co-legislatore, il Parlamento europeo ha un chiaro interesse ad un'applicazione efficace. Circa il 10% delle interrogazioni parlamentari rivolte alla Commissione riguarda l'ambiente. La commissione per l'ambiente si riunisce periodicamente per esaminare l'applicazione del diritto comunitario dell'ambiente, e l'ambiente è attualmente il tema principale del 35% delle petizioni trattate dalla commissione per le petizioni.

I lavori di queste commissioni possono facilitare il dialogo sugli aspetti strategici dell'applicazione, ad esempio gli aspetti riguardanti le valutazioni che la Commissione dovrà formulare nelle sue future relazioni annuali sull'applicazione del diritto comunitario. Ad esempio, le riunioni della commissione per l'ambiente sul tema dell'applicazione della normativa offrono l'occasione per esaminare la situazione in particolari settori, quali l'acqua, i rifiuti e la conservazione della natura. Il meccanismo migliorato di risoluzione delle controversie dovrebbe aiutare la commissione per le petizioni nella trattazione delle denunce

dei cittadini. *È probabile che il Parlamento europeo abbia anche interazioni con i parlamenti nazionali, in particolare grazie al ruolo svolto da questi ultimi nel recepimento delle direttive di cui il Parlamento è co-legislatore.* La Commissione è pronta a fornire assistenza in dette interazioni.

3.5. Trasparenza, comunicazione e dialogo con il pubblico e le parti interessate

La trasparenza e la comunicazione hanno un'importanza particolare in un settore in cui l'importanza di un pubblico attivo e ben informato sulle questioni ambientali è riconosciuta in un gran numero di disposizioni legislative. Informazioni e statistiche chiave, che mostrano in particolare l'avanzamento dei lavori su casi importanti saranno messe a disposizione tramite le relazioni annuali della Commissione. Quadri di valutazione regolarmente aggiornati saranno utilizzati per gli obiettivi prioritari, quali la designazione di siti per la protezione della natura. Vi saranno anche attività di sensibilizzazione, eventi mediatici e pubblicazioni destinate al pubblico e agli specialisti. Le strategie della comunicazione saranno al centro delle analisi preventive e verranno adattate alle esigenze operative, utilizzando Internet, se del caso.

Le organizzazioni non governative di difesa dell'ambiente hanno un ruolo chiave nella promozione dell'applicazione corretta della normativa e nella sensibilizzazione del pubblico. Si propone di avviare con loro un dialogo regolare a Bruxelles e nelle capitali nazionali tramite gli uffici di rappresentanza. Attraverso il dialogo, la Commissione cercherà di ottenere informazioni sulle maggiori preoccupazioni e i principali problemi connessi all'applicazione del diritto comunitario, di incoraggiare l'analisi strategica, e di assicurare che vengano utilizzati al meglio i diversi strumenti di risoluzione dei problemi, anche a livello nazionale.

Verrà avviato un dialogo con altre parti interessate per tener conto del maggior numero possibile di punti di vista nella formulazione delle posizioni generali sull'applicazione dell'*acquis* in materia ambientale.

4. CONCLUSIONE

L'effettiva applicazione del diritto comunitario dell'ambiente richiede l'uso di una combinazione di strumenti. Grazie agli strumenti della valutazione dell'impatto e della consultazione, la preparazione della normativa si concentrerà sui mezzi più efficaci per conseguire gli obiettivi ambientali. I lavori successivi saranno incentrati sulla prevenzione delle violazioni, prestando assistenza agli Stati membri nell'adozione delle legislazioni nazionali e regionali, nonché tramite altre misure tempestive, complete e corrette. In parallelo, la Commissione tenterà di affrontare le preoccupazioni specifiche del pubblico europeo, promuovendo soluzioni a livello nazionale e regionale, applicando il meccanismo migliorato di risoluzione dei problemi e mettendo a disposizione le competenze specializzate nel settore del diritto ambientale negli Stati membri, inizialmente in via sperimentale. Si utilizzerà una serie di criteri per individuare le infrazioni che richiedono un livello di attenzione molto elevato, ivi compresa, se necessario, la richiesta di opportune misure cautelari alla Corte di giustizia. Si intende inoltre instaurare un dialogo rafforzato con il Parlamento europeo, il pubblico e le parti interessate e, se necessario, affinare l'approccio della Commissione in funzione dei risultati del dialogo.

Questa strategia dovrebbe, tramite un mix di strumenti, aiutare la Commissione a rendere più efficiente e mirato il suo lavoro di promozione dell'osservanza della normativa e di controllo, a rispondere meglio alle attese dei cittadini e delle parti interessate e a fare di più per far fronte alle sfide negli Stati membri di recente adesione e nei paesi in via di adesione. L'efficacia della strategia sarà oggetto di riesame e, se necessario, la Commissione proporrà ulteriori misure per garantire una migliore applicazione del diritto comunitario dell'ambiente.

ABBREVIAZIONI E SPIEGAZIONI

CE = Comunità europea

UE-12 = gli Stati membri dell'Unione europea che hanno aderito nel periodo 2004-2007

Acquis = insieme del diritto applicabile