

COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE

COM(94) 670 def.

Bruxelles, 21.12.1994

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

**Orientamenti per l'UE in materia di
indicatori ambientali e di contabilità verde nazionale**

L'integrazione di sistemi di informazione ambientale ed economica

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

1. La necessità di nuovi strumenti di orientamento politico

La crescita sostenibile e rispettosa dell'ambiente come nuovo grande obiettivo politico per l'Unione europea figura ora nell'articolo 2 del trattato sulla Comunità europea modificato dal trattato sull'Unione europea. Analogamente l'articolo 130 R stabilisce che la protezione ambientale sia integrata nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie.

Il Libro bianco della Commissione sulla crescita, la competitività e l'occupazione [COM(93), 700] evidenzia la necessità di un "Nuovo modello di sviluppo" e sottolinea l'importanza di un approccio integrato che comprenda la crescita economica, la qualità della vita, l'occupazione, lo sviluppo locale e l'ambiente.

Non sono però disponibili strumenti di orientamento politico e di informazione del pubblico. Occorre - come prima tappa - un sistema europeo armonizzato di indicatori integrati economici e ambientali e di contabilità che abbracci i problemi dei vari settori economici e della sfera politica ai vari livelli e consenta raffronti tra gli Stati membri.

2. Antecedenti

Il Quinto programma d'azione a favore dell'ambiente [COM(92) 23] contiene vari elementi in vista di una strategia di sviluppo sostenibile in Europa. Il programma specifica che "è assolutamente necessario che ... si accordi la massima priorità a: ... sfruttare e consolidare le esperienze e la capacità del sistema statistico europeo di fornire regolarmente dati attinenti all'ambiente, che possano essere comparati e correlati ai dati statistici ufficiali tradizionalmente utilizzati per i settori economico e sociale".

Il programma aggiunge che "benché sia arduo monetizzare il valore di gran parte del patrimonio ambientale e ci si debba astenere dal fissare un "prezzo" per beni particolarmente importanti o rari, i meccanismi di determinazione del valore e dei prezzi e gli strumenti contabili sono un elemento essenziale per realizzare uno sviluppo sostenibile". Tra i provvedimenti necessari, il programma menziona "l'ampliamento e l'adeguamento degli strumenti tradizionali impiegati per l'elaborazione di statistiche economiche, sulla base delle ricerche condotte a livello nazionale e europeo, nonché la revisione degli indicatori economici principali, quali il PNL, affinché rispettino il valore delle risorse naturali e ambientali impiegate per la produzione dei redditi attuali e futuri e affinché rilevino sulla base di valori monetari prestabiliti le perdite e i danni arrecati all'ambiente".

Anche la recente comunicazione della Commissione [COM(94) 465] "Crescita economica ed ambiente: implicazioni per la politica economica" sottolinea la necessità di nuovi strumenti di orientamento politico sotto forma di sistemi integrati di informazione economica e ambientale.

Il Consiglio ed i rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio ribadiscono nel parere sul Quinto programma d'azione a favore dell'ambiente, formulato il

[REDACTED]

1° febbraio 1993 l'importanza cruciale di garantire che si tenga pienamente conto delle preoccupazioni ambientali già nella fase iniziale di elaborazione di altre politiche e nell'attuazione delle medesime nonché la necessità di opportuni meccanismi presso gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione per contribuire a realizzare questa integrazione da cui dipendono i progressi strategici del programma. Il Consiglio invita la Commissione a considerare iniziative di sviluppo a tal fine e si impegna a considerare a livello nazionale e a livello del Consiglio nelle varie formazioni, l'introduzione di misure comparabili per conseguire le stesse finalità.

Analogamente il Parlamento europeo nella sua risoluzione sul programma del 17 novembre 1992 accoglie favorevolmente "in linea di principio, le linee di fondo del Quinto programma d'azione, in particolare ... l'importanza attribuita alla qualità, alla valutazione e alla diffusione dei dati relativi all'ambiente". Inoltre, chiede alla Commissione "di fissare con chiarezza i meccanismi di interazione e gli strumenti di concertazione necessari per garantire l'efficace partecipazione di tutti gli "attori" ovvero degli agenti politici, economici e sociali, così come delle ONG, delle associazioni di consumatori e dell'opinione pubblica in generale".

Il Parlamento europeo esplicita altresì la sua posizione nella sua risoluzione del 22 aprile 1994 sull'inserimento di considerazioni ambientali nel calcolo del prodotto nazionale lordo nella quale auspica una vasta collaborazione al riguardo, chiede alla Commissione di fornire uno slancio alla Comunità scientifica... per realizzare indicatori ambientali utili e accettabili nonché chiede alla Commissione di presentare al più presto possibile proposte pratiche basate sui risultati del progetto di indice di pressione ambientale.

Finora tuttavia mancavano indicazioni precise sul modo di affrontare questa problematica. La costituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente a Copenaghen (DK) che ha iniziato ufficialmente le sue attività il 1° novembre 1994 e che svilupperà e strutturerà informazioni generali su questioni ambientali sottolinea la necessità - accanto all'estrema urgenza di sviluppare uno strumento comune per l'UE da poter usare immediatamente per l'orientamento politico - di un quadro comune per la "contabilità verde" nell'UE. Un quadro che, se messo a punto attraverso uno sforzo coordinato, fornirà legittimità e - cosa particolarmente importante - un riferimento comune alle varie attività in causa.

3. La finalità

Sulla base di una relazione preparata dai servizi, la Commissione ha elaborato varie azioni complementari per stabilire un quadro europeo di "contabilità verde" nell'ottica di:

- i) un sistema europeo di indici integrati economici e ambientali (ESI), un'integrazione diretta, estremamente necessaria, delle prestazioni economiche e delle pressioni ambientali dei settori economici in maniera comparabile entro 2 - 3 anni;

- ii) i lavori di più grande respiro e più fondamentali sull'"inverdimento" dei conti nazionali secondo una configurazione a satellite (esplicitando le spese ambientali, introducendo conti delle risorse naturali, migliorando le conoscenze metodologiche per la valutazione dei danni ambientali e il calcolo monetario).

La metodologia proposta consente di stabilire vari indici ambientali chiave che possono essere aggregati completamente o parzialmente.

Chiaramente, lo sviluppo sostenibile comprende diversi elementi che vanno molto al di là della dimensione ambientale su cui è incentrata la presente comunicazione. Il quadro di attività riflette la portata degli interventi ed è aperto allo stesso tempo all'inserimento di nuove conoscenze divenute disponibili. Il quadro consente anche di integrare altri aspetti di sostenibilità (ad es. gli aspetti sociali).

4. I vari elementi

L'orientamento politico sull'integrazione della dimensione ambientale nelle altre politiche dovrebbe di massima basarsi su una valutazione -nel senso più ampio del termine- dei danni ambientali causati dalle attività umane con riferimento alle prestazioni economiche e di tipo sociale di questa attività e tenendo conto dei costi per evitare i danni o porvi rimedio. La valutazione dei danni è tuttavia difficile, richiede molto tempo e risorse per vari motivi. In molti casi inoltre, le conoscenze necessarie non saranno prontamente disponibili e la valutazione dei danni costituisce pertanto un tipo di ricerca lungo e costoso.

Le pressioni esercitate dall'attività economica sull'ambiente sono più agevoli da quantificare. Il primo elemento operativo (azione 2 e 3) del quadro proposto mira pertanto a introdurre entro due - tre anni un sistema europeo di indici integrati economici e ambientali (ESI). Il sistema -simile al sistema olandese NAMEA (Indicatori di integrazione in una matrice di contabilità nazionale comprendente bilanci ambientali) ma che sarà sviluppato utilizzando un sistema europeo comune di indici di pressione ambientale (ESEPI)- sarà disponibile per gli Stati membri e l'EU in due - tre anni. Esso dovrà essere continuamente aggiornato.

ESI fornirà utili orientamenti per inserire la dimensione ambientale in altri settori politici e costituirà pertanto uno strumento di orientamento politico di grande efficacia. Ciò presuppone un preciso inserimento delle specificità settoriali nello sviluppo, nell'interpretazione e nell'uso di indicatori, indici e informazioni più aggregate.

ESI fornirà anche -per la prima volta- un mezzo comparabile di informazione del pubblico sui progressi dell'UE verso un migliore equilibrio tra prestazioni economiche e pressione ambientale.

La *parte economica* di ESI sarà compatibile con il sistema di conti nazionali -SCN (System of National Accounts - SNA). Come prima tappa occorre dare un nuovo formato

[REDACTED]

(reformatting) ai conti nazionali esistenti e ampliarli nell'ottica di un collegamento con gli indici ambientali.

La *parte ambientale* di ESI è più difficile. Il sistema europeo di indici di pressione ambientale (ESEPI) costituirà un primo e grande contributo per rilevare le priorità nella compilazione di dati pertinenti e comparabili sulla pressione ambientale. Esso identificherà - per ciascun settore ambientale critico, come definito nel Quinto programma di azione o circoscritto successivamente da ESI stesso - un elenco comune delle sostanze inquinanti principali e stabilirà serie di coefficienti di ponderazione europei (European Weighting Coefficients - EWC), necessari per un'aggregazione armonizzata delle pressioni legate ad agenti inquinanti diversi. Il sistema funziona in maniera semplice, trasparente e secondo tempi soddisfacenti.

Il sistema ESEPI è concepito in modo da situare la "pressione" ambientale il più vicino possibile al "danno" ambientale e da tener anche conto di un'ampia gamma di problemi ambientali, da cambiamenti non voluti nell'assetto del terreno fino alla salute umana. Di massima la stessa metodologia potrà essere usata anche per introdurre coefficienti di ponderazione europei utili, in sistemi quali "analisi del ciclo di vita", "marchi di qualità ecologica", "migliori tecnologie disponibili" e altri campi di interesse specifico per le politiche settoriali dove è importante un approccio europeo comune.

Si deve sottolineare che ESEPI fornisce unicamente valutazioni relative dei danni ambientali e funziona su una base rigorosamente non monetaria. Pur trasparente, ESEPI non indica i motivi per cui esperti diversi valutano determinate pressioni in modo più elevato di altri. E' pertanto essenziale garantire la credibilità dei coefficienti di ponderazione europei operando una selezione degli esperti in causa all'insegna della trasparenza.

La combinazione di indicatori di prestazioni economiche e di indici di pressione ambientale in ESI sopra descritta, pur utile, non fornisce la piena integrazione degli indicatori economici e ambientali per la quale occorre una valutazione monetaria degli indicatori ambientali. Il secondo elemento operativo del quadro (azioni 4 e 5) è concepito per promuovere lavori in questi campi.

Negli ultimi anni a livello accademico sono stati compiuti vari tentativi per stabilire dati aggregati sulle prestazioni economiche nazionali, sulla base di una o più definizioni di sostenibilità e continuano ad essere fornite informazioni utili, soprattutto in termini di contributo ad una migliore comprensione del concetto di sostenibilità.

Lo sviluppo di un PIL "inverdito" pur interessante e potenzialmente utile nell'ambito di un sistema di informazione integrato economia-ambiente, solleva vari interrogativi metodologici difficili da risolvere che lo escludono come opzione realistica in un futuro prevedibile. In una prima fase occorre pertanto un approccio che renda le parti del sistema di conti nazionali interessanti per l'ambiente visibili mediante disaggregazione, aggiunga altre parti, quali esaurimento delle risorse e degrado ambientale, in un primo tempo sotto forma di indicatori fisici e successivamente, con l'aiuto di tecniche disponibili, trasformate

[REDACTED]

in valore monetario, mantenendo tuttavia separati i vari elementi di questo sistema europeo di contabilità integrata ambientale ed economica, la cosiddetta configurazione a satellite.

Nei vari elementi si possono ravvisare tre livelli: il primo livello contiene l'informazione ottenibile in genere direttamente dai SCN esistenti mediante disaggregazione e reformatting. Anche se di massima disponibile, sono necessari molti lavori per la raccolta dati, ad esempio in settori quali le attività di tutela ambientale dove la metodologia SERIEE sviluppata da Eurostat e dagli Istituti statistici degli Stati membri per la raccolta di dati sulla spesa ambientale, dopo alcuni anni di esperimenti pilota è ora pronta per una raccolta effettiva dei dati.

Nel secondo livello si trovano i conti satellite parzialmente disponibili in alcuni (ma pochi) Stati membri: conti delle risorse naturali, altri dati fisici, quali flussi di materie prime, modifiche nell'assetto territoriale e flusso di "residui" cioè agenti inquinanti.

Nel terzo livello si trovano i conti satellite che richiedono imputazioni di costi ambientali. Pur essenziale, questa parte dei SCN "verificati" è ardua da realizzare e in una certa misura è ancora un campo di ricerca e sviluppo.

A questi elementi operativi è collegata una proposta (azione 1) per istituire un quadro comune, un "Manuale su un sistema europeo di contabilità integrata ambientale ed economica (ESEA)". L'idea di base è stabilire un quadro delle varie componenti della contabilità integrata, economica ed ambientale per legittimare le pertinenti attività - e fornire una base concettuale comune nonché un riferimento comune per i lavori. Un'ultima proposta di azione (azione 6) mira a mantenere il coordinamento nella sfera a livello orizzontale prossima al presidente della Commissione.

5. Riassunto delle azioni principali del quadro per la contabilità "verde" nell'UE

1. Istituire un quadro comune per la comprensione e un riferimento comune per il computo di tutte le attività comunitarie nel settore della contabilità "verde": un "Manuale su un sistema europeo di contabilità integrata ambientale ed economica - ESEA";
2. Istituire un sistema europeo di indici di pressione ambientale (ESEPI). Il sistema servirà a stabilire priorità nella raccolta di indicatori fisici di pressione ambientale, nella raccolta di questi indicatori, per stabilire serie di coefficienti di ponderazione europei e per aggregare gli indicatori in indici di pressione ambientale;
3. Riunire indici di prestazioni economiche e di pressione ambientale per costituire un sistema europeo di indici integrati economici e ambientali [ESI] collaudabile in due anni e fornire per la prima volta sistemi comparabili di indici integrati ambientali ed economici nell'UE.

- [REDACTED]
4. Continuare ad ampliare i lavori sui satelliti relativi ai conti nazionali di estrema importanza per la contabilità "verde", quali spese ambientali, contabilità delle risorse naturali, ecc.
 5. Migliorare la metodologia e ampliare la portata della valutazione monetaria dei danni ambientali, nell'ottica di inserire queste informazioni nel sistema di cui sopra.
 6. Garantire il coordinamento orizzontale delle attività.

Conclusioni

1. La Commissione ritiene che:
 - siano necessari nuovi strumenti di orientamento politico e di informazione del pubblico a livello europeo in relazione all'obiettivo di sviluppo sostenibile stabilito dal trattato sull'Unione europea, dal Quinto programma d'azione a favore dell'ambiente e dal "Nuovo modello di sviluppo" del Libro bianco della Commissione "La crescita, la competitività e l'occupazione";
 - l'integrazione di sistemi di informazione economica e ambientale in un sistema europeo di indici integrati economici e ambientali (ESI) sia un buon punto di partenza per elaborare questi strumenti di orientamento politico;
 - l'ulteriore integrazione di sistemi di informazione economica e ambientale nell'ottica di "inverdire" i conti nazionali secondo la configurazione satellite dovrebbe essere intensificata in conformità di un quadro comune e basandosi su un riferimento comune;
 - l'integrazione di sistemi di informazione economica e ambientale dovrebbe essere sviluppata in sei azioni parallele descritte nella presente comunicazione, curando che si tenga conto di tutte le competenze, in particolare quelle dell'Agenzia europea dell'ambiente e di Eurostat.
2. Le risorse necessarie per realizzare queste azioni saranno stabilite nell'ambito della procedura annua di bilancio, alla luce delle risorse disponibili della categoria 3 "Prospettive finanziarie".

SCHEDA FINANZIARIA

Azioni pluriennali (1995-1999) relative all'introduzione di indicatori ambientali e di contabilità verde nazionale nell'Unione europea

1. Denominazione dell'azione:

Azioni pluriennali (1995-1999) relative all'introduzione di indicatori ambientali e di contabilità verde nazionale nell'Unione europea.

2. Linea di bilancio:

- B4-304 Legislazione e altre azioni generali basate sul Quinto programma di azione a favore dell'ambiente.

3. Base giuridica:

- risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 1° febbraio 1993 riguardante un programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile (Quinto programma di azione a favore dell'ambiente)¹;
- decisione del Consiglio 93/464/CEE relativa al programma quadro per azioni prioritarie nel settore dell'informazione statistica 1993-1997²;
- decisione del Consiglio 94/...../CEE che adotta un programma di sviluppo quadriennale (1994-1997) concernente la componente ambientale delle statistiche ufficiali³.

4. Descrizione dell'azione

4.1. Obiettivi specifici:

Introduzione di un sistema di indicatori ambientali e di conti satellite ambientali come strumento di orientamento della politica dell'UE in sintonia

¹ GU n. C 138, del 17.5.1993, pag. 1.

² GU n. L 219, del 28.8.1993, pag. 1.

³ Posizione comune, GU n. C213 del 3.8.1994, pag. 15 da adottare dal Consiglio il 15-16.12.1994.

[REDACTED]

con i principi della crescita sostenibile, ai sensi dell'articolo 2 del trattato sull'Unione europea.

4.2. Durata: 1995-1999

5. Classificazione delle spese o delle entrate:

5.1. Spese non obbligatorie

5.2. Differenziate

5.3. Tipo di entrate: nessuna.

6. Natura delle spese o delle entrate:

6.1. Sovvenzione al 100%:

Sì, per taluni elementi specifici di queste azioni che possono necessitare una sovvenzione al 100%. Nelle azioni statistiche dell'UE esiste tuttavia una sussidiarietà operativa generale in quanto la maggior parte dei costi è a carico degli Stati membri. In generale, il contributo comunitario è nettamente inferiore al 5%.

6.2. Sovvenzione nel quadro di un cofinanziamento con altre fonti del settore pubblico o privato.

Sì: cofinanziamento con il settore pubblico (servizi statistici nazionali).

6.3. Abbuono di interessi: no.

6.4. Altre: /

7. Incidenza finanziaria sugli stanziamenti di intervento (parte B del bilancio).

7.1. Modalità di calcolo del costo totale dell'azione:

(1000 ECU)

AZIONE	Nota	1995	1996	1997	1998	1999	TOTALE
1. Manuale sulla contabilità verde		(d)	300	(pm)	(pm)	(pm)	300
2. Sistema europeo di indici di pressione ambientale		(d)	2400	2300	500	500	5700
3. Indici integrati economici e ambientali	(a)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
4. Conti ambientali satellite		(d)	1000	2000	2000	2000	7000
5. Ricerca sulla valutazione del danno e sulle tecniche di fissazione monetaria	(b)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
6. Coordinamento	(c)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
TOTALI		(d)	3700	4300	2500	2500	13000

Note :

- (a) Non occorrono stanziamenti supplementari
- (b) Questa azione dovrebbe essere finanziata in base agli stanziamenti del capitolo B6
- (c) Non occorrono risorse supplementari
- (d) Attività preparatorie

Le risorse necessarie per la realizzazione di queste azioni saranno determinate nell'ambito della procedura annuale di bilancio, alla luce delle risorse disponibili della categoria 3 "prospettive finanziarie".

7.2. Spesa amministrativa da inserire nella parte B:

(1000 ECU)

Voce	1995	1996	1997	1998	1999	TOTALE
Riunioni di esperti	200	200	200	200	100	900
Conferenze	100	100	100	200	100	600
Pubblicazioni e informazione	-	100	100	100	100	400
TOTALI	300	400	400	500	300	1900

7.3. Scandenzario indicativo degli stanziamenti di impegno e di pagamento:

(1000 ECU)

	1996	1997	1998	1999	TOTALI
Impegni	3700	4300	2500	2500	1300
Pagamenti					
1996	2000				2000
1997	1700	2100			3800
1998		2200	1000		3200
1999			1500	1000	2500
2000 e anni successivi				1500	1500

8. Disposizioni per la prevenzione delle frodi contenute nella proposta di azione.

I contratti e le convenzioni stipulati dalla Commissione, compresi quelli con i servizi statistici nazionali sono conclusi sulla base della fornitura di prodotti specificati: il pagamento ha luogo soltanto a fornitura avvenuta. Regolari contatti con i contraenti garantiscono che il lavoro sia svolto conformemente al contratto.

9. Elementi di analisi costi-efficacia:

9.1.1. Obiettivi specifici:

Nel campo degli indicatori ambientali e dei conti ambientali satellite:

- sviluppo di metodologie,
- studi pilota in Stati membri selezionati per verificare elementi metodologici,
- pubblicazione di metodologie riconosciute e armonizzate, inserite ove opportuno in strumenti giuridici,
- raccolta di dati supplementari necessari per integrare la dimensione ambientale nelle statistiche per i principali settori economici (energia, industria, agricoltura, silvicoltura, pesca, trasporti, ecc.),
- produzione regolare di indicatori e di conti satelliti,
- diffusione dei risultati e delle informazioni sulle metodologie seguite.

9.1.2. Destinatari:

- istituzioni comunitarie, governi degli Stati membri, imprese, responsabili decisionali,
- istituti di ricerca, università,
- organizzazioni non governative che si occupano di questioni ambientali.

9.1.3. Controllo e valutazione dell'azione:

Le azioni qui previste saranno oggetto di procedure di controllo e di valutazione applicabili al programma statistico 1993-1997.

10. Spese amministrative (parte A del bilancio)

10.1. L'azione proposta richiede un aumento dell'organico della Commissione?

Resta inteso che qualsiasi aumento dell'organico per un particolare settore di lavoro è soggetto alla procedura normale di bilancio che comporta una decisione sull'assegnazione delle risorse umane da parte dell'autorità di bilancio oppure una redistribuzione interna approvata dall'autorità di bilancio. La tabella seguente indica i nuovi posti necessari ai fini di una buona esecuzione delle azioni contemplate dalla presente spesa finanziaria:

(Funzionari permanenti)						
	1995	1996	1997	1998	1999	TOTALI
Azione 2		1A	1B			1B
Azione 4						1A
TOTALE		1A	1B			2(1A, 1B)

10.2. Indicare l'importo delle spese di funzionamento e di personale generate dall'azione proposta. Precisare le modalità di calcolo:

SECRET 2001 D00 25

(ECU)

	Note	1995	1996	1997	1998	1999	TOTALI
Spese di personale (Titolo A-1)	(a)		70000	140000	140000	140000	490000
Spesa operativa (Titolo A-2)							
Collegamento con i nuovi posti	(b)	(pm)	20000	40000	40000	40000	140000
Varie (A-250)	(c)		40000	40000	40000	40000	160000
TOTALE		(pm)	130000	220000	220000	220000	790000

Note:

- (a) sulla base di un costo medio del posto: 70 000 ECU (con rif. B2)
- (b) sulla base di una spesa operativa collegata ad un posto: 20 000 ECU
- (c) per due riunioni di un gruppo di lavoro l'anno con due esperti del governo per Stato membro.

ISSN 0254-1505

COM(94) 670 def.

DOCUMENTI

IT

16 10 14

N. di catalogo : CB-CO-94-706-IT-C

ISBN 92-77-84534-1

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
L-2985 Lussemburgo