

RAPPORTO
SULLE CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA RIUNIONE
SULLA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE DELLA CONFERENZA
SULLA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA

Sofia 1989 - Vienna 1990

I rappresentanti dell'Austria, del Belgio, della Bulgaria, del Canada, della Repubblica Federativa Ceca e Slovacca, di Cipro, della Danimarca, della Finlandia, della Francia, della Germania, della Grecia, dell'Irlanda, dell'Islanda, dell'Italia - Comunità Europea, della Jugoslavia, del Liechtenstein, del Lussemburgo, di Malta, di Monaco, della Norvegia, dei Paesi Bassi, della Polonia, del Portogallo, del Regno Unito, della Romania, di San Marino, della Santa Sede, della Spagna, degli Stati Uniti d'America, della Svezia, della Svizzera, della Turchia, dell'Ungheria e dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche,

Consci della nuova situazione e dello sviluppo della sicurezza, della stabilità e della cooperazione in Europa, e nel contesto della preparazione di un Incontro al Vertice a Parigi,

Avendo tenuto conto del Documento CSCE/SEM.36/Rev.1 della Riunione di Sofia sulla Protezione dell'Ambiente e del Giornale N. 2/Rev.1 della Conferenza di Bonn sulla Cooperazione Economica in Europa,

Hanno adottato l'allegato Rapporto sulle Conclusioni e Raccomandazioni della Riunione sulla Protezione dell'Ambiente della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

Vienna, 5 novembre 1990

RAPPORTO

SULLE CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA RIUNIONE SULLA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE DELLA CONFERENZA SULLA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA

Conformemente al mandato del Documento Conclusivo della Riunione di Vienna dei rappresentanti degli Stati che hanno partecipato alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, la Riunione sulla Protezione dell'Ambiente si è tenuta a Sofia, Bulgaria, dal 16 ottobre al 3 novembre 1989.

Durante l'apertura ufficiale della Riunione sulla Protezione dell'Ambiente, S.E. Sig. Todor Zivkov, Presidente del Consiglio di Stato della Repubblica Popolare di Bulgaria, ha rivolto un'allocuzione di benvenuto ai partecipanti. Dichiarazioni di apertura sono state rese da rappresentanti degli Stati partecipanti. La Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa (ECE), il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP) e l'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura e delle Risorse Naturali (IUCN) hanno presentato contributi alla Riunione.

La Riunione ha esaminato i lavori già svolti, o attualmente in corso, nei campi della prevenzione e del controllo degli effetti transfrontiera di incidenti industriali, della gestione delle sostanze chimiche potenzialmente pericolose e dell'inquinamento dei corsi d'acqua transfrontiera e dei laghi internazionali, ed ha esaminato la possibilità di ulteriori misure e di una maggiore cooperazione, incluso il miglioramento dello scambio di informazioni.

Il dibattito generale in seno alla Plenaria ha compreso uno scambio di opinioni sui punti 4 e 5 dell'ordine del giorno e su altre pertinenti disposizioni del Documento Conclusivo di Vienna.

L'Organo di Lavoro Sussidiario I ha trattato gli aspetti giuridici, amministrativi e pratici di questioni quali la responsabilità e il ripristino, i sistemi di allarme, l'assistenza su richiesta, le misure preventive, i flussi di informazioni e le consultazioni.

L'Organo di Lavoro Sussidiario II ha trattato gli aspetti scientifici, tecnici e tecnologici di questioni quali le misure preventive, la valutazione del rischio, la valutazione dei danni, la decontaminazione, le misurazioni e il monitoraggio.

Gli Stati partecipanti sono consapevoli delle opportunità, come emerse durante la Riunione, di una maggiore cooperazione nell'ambito del processo CSCE, relative alla protezione dell'ambiente. Essi riaffermano la propria volontà di rafforzare la loro cooperazione e di intensificare gli sforzi miranti a proteggere e migliorare l'ambiente, tenendo presente l'esigenza di mantenere e ripristinare l'equilibrio ecologico dell'aria, dell'acqua e dei suoli. Essi inoltre ricordano il loro impegno assunto nel Documento Conclusivo di Vienna di riconoscere l'importanza del contributo delle persone e delle organizzazioni che si dedicano alla protezione e al miglioramento dell'ambiente e di consentire loro di esprimere le proprie preoccupazioni. Essi ribadiscono la propria volontà di promuovere una maggiore sensibilizzazione e comprensione delle questioni ambientali da parte dell'opinione pubblica.

Gli Stati partecipanti riaffermano il loro rispetto del diritto delle persone, dei gruppi e delle organizzazioni interessati alle questioni ambientali di esprimere liberamente le proprie vedute, di associarsi ad altri, di riunirsi in modo pacifico, nonché di ottenere, pubblicare e diffondere informazioni su tali questioni, senza ostacoli giuridici e amministrativi incompatibili con le disposizioni CSCE. Tali persone, gruppi e organizzazioni hanno il diritto di partecipare a pubblici dibattiti su questioni ambientali, nonché di stabilire e mantenere contatti diretti e indipendenti a livello nazionale e internazionale.

Gli Stati partecipanti incoraggeranno inoltre l'educazione e l'istruzione sulla protezione ambientale, promuoveranno la riproduzione, la diffusione e lo scambio di informazioni e dati, nonché di materiale audiovisivo e stampato, sulle questioni ambientali, e incoraggeranno l'accesso del pubblico a tali informazioni, dati e materiale.

Gli Stati partecipanti stimoleranno inoltre lo scambio di informazioni e di dati ambientali e promuoveranno la cooperazione scientifica e tecnologica al fine di prevenire e ridurre l'inquinamento.

Sulla base delle discussioni svoltesi durante la Riunione, gli Stati partecipanti raccomandano:

- l'elaborazione da parte dell'ECE di una convenzione internazionale, di un codice di condotta o di altri appropriati strumenti giuridici sulla prevenzione e sul controllo degli effetti transfrontiera di incidenti industriali,
- lo sviluppo degli scambi internazionali di informazioni e il coordinamento degli sforzi al fine di conseguire una maggiore armonizzazione della gestione delle sostanze chimiche pericolose,
- l'elaborazione da parte dell'ECE di una convenzione quadro sulla protezione e sull'uso dei corsi d'acqua transfrontiera e dei laghi internazionali,
- l'attuazione delle suddette raccomandazioni, al più presto possibile, tenendo presente che i risultati saranno valutati dalla prossima Riunione nel quadro dei Seguiti della CSCE che si terrà a Helsinki nel 1992.

Tali raccomandazioni sono sviluppate nelle parti I, II e III che seguono:

I. PREVENZIONE E CONTROLLO DEGLI EFFETTI TRANSFRONTIERA DI INCIDENTI INDUSTRIALI

Gli Stati partecipanti riconoscono l'importanza di sviluppare e attuare politiche e strategie concordate in comune per giungere ad accordi appropriati intesi a prevenire e a fronteggiare gli incidenti industriali, le loro conseguenze e il loro impatto transfrontiera sull'uomo e sull'ambiente.

Essi attribuiscono particolare importanza alla riduzione del rischio di incidenti, limitando o prevenendo in tal modo i loro effetti dannosi transfrontiera, ad una maggiore preparazione per controllare ed affrontare le situazioni di emergenza transfrontiera e all'esame degli elementi chiave per la decontaminazione, il ripristino e la responsabilità.

Essi sottolineano l'importanza della cooperazione internazionale, riconoscono il valore degli accordi bilaterali e multilaterali esistenti e tengono conto dei lavori già svolti o attualmente in corso in seno a diverse organizzazioni internazionali, in particolare il processo per fronteggiare gli incidenti tecnologici (APELL) sviluppato dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), il codice di condotta in caso di inquinamento da incidenti delle acque nazionali transfrontiera della Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa (ECE) e i lavori svolti dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) nonché i lavori svolti dalla Comunità Europea.

Quale obiettivo comune essi riconoscono l'importanza di istituire meccanismi regionali o subregionali per fronteggiare le emergenze ambientali e per l'assistenza e lo scambio di informazioni in tali situazioni. Essi sottolineano l'esigenza di misure efficaci al fine di:

- limitare la frequenza e la gravità degli incidenti provocati da tutte le attività industriali mediante migliori misure di prevenzione,
- prevenire gli effetti dannosi dovuti a incidenti mediante una migliore pianificazione del territorio, e

- mitigare le conseguenze degli incidenti sviluppando piani di emergenza adeguati.

Per conseguire tali obiettivi, gli Stati partecipanti raccomandano:

- l'elaborazione da parte della Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa di una convenzione internazionale, di un codice di condotta o di altri strumenti giuridici appropriati che dovrebbero essere basati essenzialmente sugli obiettivi e sui principi indicati più avanti, evitando la ridondanza e la duplicazione degli sforzi e basandosi sui lavori già in corso nelle organizzazioni internazionali e tenendo conto dei lavori completati o in corso in altri fori internazionali, senza pregiudizio per eventuali accordi bilaterali o multilaterali, esistenti o futuri, e avendo debito riguardo delle legislazioni e delle prassi degli Stati partecipanti, riconoscendo che tali strumenti giuridici dovrebbero prevedere un alto livello di protezione e di sicurezza e sviluppare, fra l'altro, una precisa definizione delle attività industriali da contemplare,
- che lo sviluppo di tutte le appropriate misure di prevenzione, allarme e intervento richieda la congiunta responsabilità dell'industria e delle competenti autorità. In tale contesto:
 - (i) la piena responsabilità dell'esercizio degli impianti industriali in condizioni di sicurezza e dell'adozione di tutte le misure appropriate per prevenire gli incidenti ricade sull'operatore dell'installazione. Ciò significa che, fra l'altro, l'operatore deve applicare le tecnologie e le misure più appropriate per prevenire gli incidenti, inclusa la pianificazione degli interventi di emergenza interna, assicurare appropriati servizi d'addestramento e strutture manageriali, valutare i rischi e fornire alle autorità pubbliche le informazioni necessarie alla loro valutazione,
 - (ii) le autorità pubbliche, tenendo debitamente conto delle legislazioni e delle prassi nazionali, adotteranno una combinazione di misure, fra cui alcune delle seguenti: determinare gli obiettivi di sicurezza sulla base di una valutazione del rischio dell'impianto; applicare un sistema di licenze per determinati impianti; assicurare che, conformemente alle politiche di uso del territorio, sia mantenuta una distanza di sicurezza fra l'impianto e la popolazione circostante; elaborare piani di emergenza esterna,

- che consultazioni e scambi di informazioni sulla prevenzione e il controllo di incidenti industriali e dei loro effetti transfrontiera sono facilitati, tra l'altro:
 - (i) notificandosi reciprocamente i punti di primo contatto per gli incidenti industriali, comprendendo, nel modo appropriato, le autorità regionali e locali,
 - (ii) istituendo sistemi di segnalazione tempestiva e di coordinamento su base bilaterale e multilaterale al fine di garantire l'immediata notifica, alle competenti autorità dello Stato suscettibile di essere colpito, del tipo e dell'entità di un incidente e dei suoi possibili effetti sull'uomo e sull'ambiente,
- che alle persone potenzialmente esposte siano fornite adeguate informazioni, fra l'altro, sui rischi, sulle misure di sicurezza, sul comportamento corretto e sulle misure di protezione e, ove possibile e appropriato, sia ad esse offerta l'opportunità di partecipare esprimendo le proprie opinioni e preoccupazioni quando le autorità pubbliche adottano decisioni sulla prevenzione, preparazione ed elaborazione dei piani di emergenza,
- che vengano sviluppati meccanismi bilaterali e multilaterali nonché condizioni di reci-proca assistenza, cooperazione e coordinamento, compresi interventi di emergenza per l'attuazione delle misure miranti a controllare gli effetti degli incidenti industriali, incluse, fra l'altro, nel modo appropriato, disposizioni su privilegi, immunità e facilitazioni, per la rapida esecuzione di funzioni di assistenza,
- che sia rafforzata la cooperazione scientifica e tecnologica, compreso lo scambio di informazioni sulle più adeguate tecnologie disponibili, per migliorare la protezione ambientale, la sicurezza industriale e gli interventi di emergenza, inclusi i criteri di monitoraggio e valutazione dei danni transfrontiera e la promozione della ricerca nel campo dei processi meno pericolosi allo scopo di limitare i pericoli ambientali,
- che sia realizzato l'ulteriore sviluppo dell'addestramento sul posto e fuori impianto,
- che il principio di "chi inquina paga" sia applicato alle persone fisiche e giuridiche,

- che vengano esaminati ulteriori modi e mezzi appropriati per elaborare principi e linee guida sulla natura e sulla portata della responsabilità,
- che le controversie siano risolte in modo pacifico secondo procedure da stabilire conformemente al diritto internazionale.

II GESTIONE DELLE SOSTANZE CHIMICHE PERICOLOSE

Gli Stati partecipanti concordano sulla necessità di facilitare lo scambio internazionale di informazioni e la cooperazione sulle sostanze chimiche. Essi riconoscono gli effetti delle sostanze chimiche sulla salute umana e sull'ambiente nonché gli sforzi volti a facilitare l'interscambio internazionale di sostanze chimiche. Essi sono inoltre consapevoli dell'importanza degli accordi e strumenti internazionali per quanto riguarda il movimento transfrontiera di rifiuti pericolosi e la notifica per l'esportazione di sostanze chimiche vietate o soggette a severe restrizioni.

Essi si baseranno sui lavori delle organizzazioni internazionali concernenti le sostanze chimiche pericolose, in particolare nell'ambito del Programma Internazionale sulla Sicurezza delle Sostanze chimiche (IPCS), del Registro Internazionale di Sostanze Chimiche Potenzialmente Tossiche (IRPTC) dell'UNEP, dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO) e dell'ECE ed appoggeranno l'ulteriore sviluppo dei loro lavori. Essi terranno conto dei programmi sulle sostanze chimiche della Comunità Europea (CEE), del Consiglio per l'Assistenza Economica Reciproca (CMEA) e dell'OCSE.

Al fine di rafforzare le intese giuridiche ed istituzionali per la gestione delle sostanze chimiche, gli Stati partecipanti terranno conto almeno dei seguenti elementi:

- procedure che consentano di individuare le proprietà pericolose, in particolare le proprietà tossicologiche ed ecotossicologiche, delle sostanze chimiche, al fine di prevenire pericoli per l'uomo e per l'ambiente,
- un sistema per la classificazione e l'etichettatura di sostanze chimiche che possano comportare pericolo per l'uomo e per l'ambiente,
- una procedura di notifica che preveda il vaglio obbligatorio delle nuove sostanze chimiche per determinare eventuali proprietà pericolose,

- l'indagine sistematica delle sostanze chimiche già sul mercato, sulla base di criteri prioritari stabiliti in relazione alle quantità prodotte, ai sospetti pericoli e all'utilizzazione delle sostanze in questione. Tale indagine potrebbe essere attuata nel modo più proficuo mediante la cooperazione tra i paesi interessati,
- un sistema globale per il controllo delle sostanze chimiche pericolose, che tenga conto dei rischi di esposizione, inclusa la sostituzione con sostanze chimiche non pericolose o meno pericolose e, se necessario, la limitazione o il divieto di usarle,
- le procedure per facilitare lo scambio internazionale di informazioni sulle sostanze chimiche,
- le procedure per l'adeguato immagazzinamento di sostanze chimiche al fine di garantire la sicurezza per l'uomo e l'ambiente, inclusi gli aspetti connessi con l'ubicazione, per minimizzare gli effetti transfrontiera,
- l'ulteriore formazione nel campo della tossicologia e dell'ecotossicologia e di altre pertinenti discipline, incluso uno scambio di programmi educativi.

Le organizzazioni internazionali, che abbiano una pertinente esperienza e programmi in corso, saranno invitate a fornire assistenza ai paesi partecipanti nell'adempimento dei suddetti compiti e a coordinare gli sforzi con un approccio graduale, al fine di conseguire una più stretta armonizzazione delle legislazioni e delle prassi esistenti, per quanto riguarda le sostanze chimiche, sulla base dei sistemi più avanzati di protezione e gestione. Tale approccio potrebbe, fra l'altro, prevedere i seguenti elementi:

- tempestivo e regolare scambio di informazioni sulle pertinenti infrastrutture, nuove legislazioni e regolamenti, scoperte scientifiche e procedure di monitoraggio e di valutazione nazionali, ecc.,
- armonizzazione dei metodi di prova delle sostanze chimiche e buone pratiche di laboratorio al fine di facilitare l'accettazione reciproca di dati e la determinazione dei dati minimi necessari per la valutazione delle sostanze chimiche,

- armonizzazione dei sistemi di classificazione ed etichettatura delle sostanze chimiche pericolose, in particolare al fine di facilitare lo sviluppo dell'interscambio internazionale e la protezione dei paesi di transito e dei paesi importatori,
- criteri di selezione delle sostanze chimiche per una ulteriore valutazione e gestione, tenendo conto, tra l'altro, del volume di produzione, dei sospetti pericoli e dell'utilizzazione delle sostanze chimiche,
- armonizzazione delle procedure di notifica per le nuove sostanze chimiche, inclusa l'individuazione delle proprietà tossicologiche ed ecotossicologiche,
- raccomandazioni per la sostituzione di sostanze chimiche pericolose con sostanze chimiche non pericolose o meno pericolose.

III. INQUINAMENTO DEI CORSI D'ACQUA TRANSFRONTIERA E DEI LAGHI INTERNAZIONALI

Gli Stati partecipanti concordano sull'esigenza di definire i principi per un uso compatibile con l'ambiente dei corsi d'acqua transfrontiera e dei laghi internazionali nonché di elaborare intese per proteggerli dall'inquinamento. A tale fine gli Stati partecipanti raccomandano che l'ECE elabori una convenzione quadro, ove si tenga conto degli accordi bilaterali e multilaterali esistenti sulla protezione e sull'uso dei corsi d'acqua transfrontiera e dei laghi internazionali, nonché delle attività in corso e dei lavori portati a termine in altri fori, quali gli Alti Consulenti dell'ECE sui problemi ambientali ed idrici e la Commissione per il Diritto Internazionale delle Nazioni Unite. Tale convenzione quadro dovrebbe contenere, in particolare, i seguenti elementi:

Principi fondamentali, quali

- prevenire o ridurre l'inquinamento dei corsi d'acqua transfrontiera e dei laghi internazionali, che contribuisce anche all'inquinamento dei mari, ai fini di una gestione compatibile con l'ambiente, della conservazione delle riserve idriche e della protezione ambientale,
- applicare al momento dello scarico, ogni qualvolta possibile, misure efficaci di prevenzione e controllo dell'inquinamento,
- promuovere consultazioni regolari su questioni di interesse reciproco e l'attuazione di misure di riduzione dell'inquinamento,
- introdurre sistemi di segnalazione e di allarme e relativi piani di intervento,
- sviluppare, adottare e successivamente attuare, ai fini della prevenzione, la valutazione dell'impatto ambientale ed altri mezzi di valutazione,

- effettuare il monitoraggio e la valutazione della qualità dell'acqua e registrare gli scarichi di inquinanti; armonizzare i metodi di analisi, monitoraggio e valutazione, inclusa la registrazione degli scarichi,
- stabilire per i corsi d'acqua transfrontiera e i laghi internazionali, limiti di emissione basati, per quanto possibile, sulle migliori tecnologie disponibili, espressamente applicabili ai singoli settori industriali o alle singole industrie o a sostanze specifiche; per i rifiuti idrici urbani, introdurre almeno il trattamento biologico; promuovere l'uso di tecnologie con rifiuti bassi o nulli,
- applicare obiettivi di qualità dell'acqua e promuovere l'approccio basato sugli ecosistemi,
- assoggettare gli scarichi a preventiva autorizzazione da parte delle autorità competenti; gli scarichi autorizzati devono essere sottoposti a monitoraggio e controllo,
- attuare politiche generali di gestione delle acque che contemplino le acque transfrontiera, inclusi gli impatti ecologici e di altro genere dovuti ad opere idrauliche e di regolazione delle acque,
- applicare il principio del "chi inquina paga" alle persone fisiche e giuridiche,
- esaminare le questioni della responsabilità e del risarcimento,
- comporre le controversie in modo pacifico, conformemente a procedure da stabilirsi ai sensi del diritto internazionale,
- scambiare informazioni scientifiche e tecnologiche, incluse le migliori tecnologie disponibili, ove necessario, per conseguire gli obiettivi della convenzione quadro, conformemente alle leggi, ai regolamenti e alle prassi nazionali,
- istituire un sistema di informazioni riguardante l'applicazione della convenzione quadro.

Principi relativi a commissioni ed altre forme di cooperazione

Gli Stati confinanti con corsi d'acqua transfrontiera e laghi internazionali, concluderanno accordi specifici, qualora ancora non esistano, sull'istituzione di commissioni bilaterali e multilaterali o su altre forme di cooperazione, ove appropriato. I loro compiti da descrivere nella convenzione quadro, saranno, fra l'altro, senza pregiudizio per analoghi accordi esistenti, i seguenti:

- svolgere indagini sui componenti dei bacini idrici dei corpi idrici in questione e individuare gli usi prioritari delle acque,
- attuare programmi comuni di misurazione della qualità e della quantità delle acque,
- compilare elenchi degli scarichi rilevanti e scambiare informazioni in merito,
- definire i limiti di emissione delle acque di scarico e valutare l'efficacia dei programmi di controllo,
- stabilire obiettivi di qualità dell'acqua; introdurre l'obbligo minimo di mantenere almeno la qualità esistente dell'acqua,
- sviluppare programmi di interventi concertati per ridurre i carichi inquinanti derivanti sia da sorgenti puntiformi (urbane, industriali) che da sorgenti diffuse (in particolare agricole),
- definire procedure di allarme e segnalazione,
- prevedere consultazioni sugli usi esistenti e programmati delle acque suscettibili di provocare rilevanti effetti dannosi transfrontiera, incluse le opere idrauliche e di regolazione delle acque,
- promuovere la cooperazione nel campo dello scambio di informazioni e dello scambio delle migliori tecnologie disponibili, conformemente alle leggi, ai regolamenti e alle prassi nazionali, nonché incoraggiare la cooperazione nei programmi di ricerca scientifica.

Nei casi in cui uno Stato costiero sia direttamente e gravemente colpito dall'inquinamento dovuto a corsi d'acqua transfrontiera, gli Stati rivieraschi, purché di comune accordo, potranno invitare tale Stato costiero a partecipare alle attività della Commissione o, ove appropriato, ad altre forme di cooperazione.

Gli Stati sono incoraggiati a stipulare accordi specifici (ad esempio, per il Danubio e per l'Elba) in concomitanza con l'elaborazione di una convenzione quadro.

* * * * *

I rappresentanti degli Stati partecipanti esprimono la loro profonda gratitudine al popolo e al Governo della Bulgaria per la perfetta organizzazione della Riunione di Sofia e per la calorosa ospitalità riservata alle delegazioni che hanno partecipato alla Riunione.

Sofia, 3 novembre 1989