



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 3.5.2011
SEC(2011) 541 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

Documento di accompagnamento della

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

**La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla
biodiversità fino al 2020**

{COM(2011) 244 definitivo}
{SEC(2011) 540 definitivo}

1. INTRODUZIONE

Nel marzo 2010 il Consiglio europeo ha adottato un nuovo ambizioso obiettivo chiave per la biodiversità destinato a sostituire l'obiettivo scaduto nello stesso anno, nell'intento di porre fine alla perdita di biodiversità e al degrado dei servizi ecosistemici entro il 2020, ripristinarli nei limiti del possibile e, al tempo stesso, intensificare il contributo dell'UE per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale.

Il quadro politico attuale in materia di biodiversità non consentirà all'UE di raggiungere l'obiettivo che si è fissata per il 2020. Per questo motivo il Consiglio ha invitato la Commissione a elaborare una nuova strategia che preveda opportuni obiettivi e definisca misure ed azioni, fattibili ed efficaci in termini di costi, atte a conseguirli. Il Consiglio ha chiesto che la strategia tenga conto dei risultati definitivi della decima riunione della conferenza delle parti (CoP10) della convenzione sulla diversità biologica (CBD) svoltasi a Nagoya, in Giappone, nell'ottobre 2010, e che venga elaborata quanto prima possibile dopo la riunione.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Lo scenario di riferimento per l'UE del 2010 per la biodiversità indica che, mediamente, solo il 17% degli habitat sottoposti a valutazione gode di uno stato di conservazione soddisfacente e fino al 25% delle specie animali dell'UE è a rischio di estinzione. La maggior parte degli ecosistemi non riesce più a fornire in quantità e qualità ottimali i servizi da cui dipendono molte attività economiche, come l'impollinazione delle colture, aria e acqua pulite, il controllo delle inondazioni o dell'erosione.

In Europa la biodiversità continua ad essere fortemente minacciata dalla perdita di habitat dovuta ai cambiamenti di destinazione e alla frammentazione delle terre, all'inquinamento, allo sfruttamento eccessivo o non sostenibile delle risorse, alle specie invasive e ai cambiamenti climatici. Tutti questi fattori esercitano una pressione costante o addirittura crescente e la situazione è simile in tutto il mondo. Il loro impatto è ulteriormente aggravato da fattori indiretti connessi, ad esempio, allo sviluppo demografico, alle scelte culturali o di stile di vita, alle inefficienze del mercato, alla struttura, alle dimensioni e alla crescita dell'economia.

Questo fenomeno di perdita e di degrado ha pesanti ripercussioni ambientali, economiche e sociali sia all'interno dell'Unione europea che su scala globale. Ad esempio, la perdita di zone umide ripariali ha un impatto sulla società nel suo insieme, in quanto incide negativamente sui sistemi di controllo delle inondazioni e di depurazione delle acque, sull'offerta di servizi ricreativi e per il tempo libero e sullo stoccaggio del carbonio. Di questo risentono particolarmente alcuni settori economici che, direttamente o indirettamente, dipendono dalla biodiversità e dai servizi ecosistemici. La perdita di biodiversità ha ricadute negative anche sull'occupazione: basti pensare che in Europa un posto di lavoro su sei è in qualche modo, direttamente o indirettamente, legato all'ambiente e alla biodiversità. Limita inoltre l'offerta di diversi servizi ecosistemici essenziali per la salute pubblica, dalla produzione di alimenti e di acqua potabile all'aria pulita e ai medicinali. Incide infine fortemente sulla coesione territoriale dell'UE, in quanto la biodiversità e gli ecosistemi contribuiscono a rafforzare il tessuto sociale e l'identità di molte regioni europee.

Le azioni proposte nel presente documento sono quelle in cui l'intervento dell'UE consente di ottenere il massimo valore aggiunto e di esercitare il massimo effetto leva. È evidente, tuttavia, che senza un'azione parallela a livello degli Stati membri questo non sarà sufficiente per conseguire l'obiettivo di arrestare la perdita di biodiversità. L'obiettivo chiave per il 2020 potrà essere raggiunto solo grazie a una serie di misure adottate a livello dell'UE e su scala nazionale, regionale e locale, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Le azioni potranno variare da uno Stato membro e da una regione all'altra.

3. OBIETTIVI

L'obiettivo generale è rappresentato dal target dell'UE in materia di biodiversità per il 2020 e dalle sue tre componenti. L'obiettivo chiave per il 2020 è visto anche come una tappa intermedia per realizzare la visione per il 2050 e come un mezzo per rispettare gli impegni assunti dall'UE in relazione agli obiettivi mondiali per il 2020 in materia di biodiversità.

Gli obiettivi specifici sono stati definiti tenendo conto dei fattori che hanno impedito all'UE di conseguire l'obiettivo per il 2010 e della necessità di rispecchiare gli obiettivi mondiali in materia di biodiversità concordati nella decima riunione della conferenza delle parti della convenzione sulla diversità biologica. Da un esame dell'attuale quadro politico e legislativo dell'UE emerge che per due delle cause dirette della perdita di biodiversità, i cambiamenti climatici e l'inquinamento, non esistono carenze significative a livello politico e strategico. Lacune importanti, invece, si riscontrano in ambiti quali il cambiamento di destinazione delle terre, lo sfruttamento eccessivo o non sostenibile delle risorse e le specie esotiche invasive. Sono stati pertanto definiti tre obiettivi specifici in relazione a questi fattori. Gli altri tre obiettivi specifici rispondono alla visione per il 2050 e all'obiettivo chiave per il 2020 di mantenere e migliorare la biodiversità e i servizi ecosistemici nell'UE (sia all'interno che all'esterno della rete Natura 2000 di zone protette) e a livello mondiale.

Sono stati quindi esaminati possibili obiettivi operativi e vari livelli di ambizione in funzione del loro potenziale di realizzare l'obiettivo generale e la visione sviluppando nel modo più efficace lo scenario di riferimento per il 2020. I sei obiettivi operativi sono riportati nella seguente tabella 1.

Obiettivi generali	Obiettivi specifici	Obiettivi operativi
Arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici nell'UE entro il 2020	Dare piena attuazione alle direttive Habitat e Uccelli	O1 - Arrestare il deterioramento dello stato di tutte le specie e gli habitat contemplati dalla legislazione UE in materia ambientale e conseguire un miglioramento significativo e quantificabile del loro stato in modo che, entro il 2020, rispetto alle valutazioni odierne: i) lo stato di conservazione risulti migliorato nel doppio degli habitat e nel 50% in più delle specie oggetto delle valutazioni condotte a titolo della direttiva Habitat; ii) lo stato di conservazione risulti preservato o migliorato nel 50% in più delle specie oggetto delle valutazioni condotte a titolo della direttiva Uccelli.
	Rafforzare il contributo dell'agricoltura e della silvicoltura al mantenimento e al miglioramento della biodiversità*	O3a - Entro il 2020 estendere al massimo le superfici agricole coltivate a prati, seminativi e colture permanenti che sono investite da misure inerenti alla biodiversità a titolo della PAC, in modo da garantire la conservazione della biodiversità e apportare un miglioramento misurabile(*), da un lato, allo stato di conservazione delle specie e degli habitat che dipendono dall'agricoltura o ne subiscono gli effetti e, dall'altro, all'erogazione dei servizi ecosistemici rispetto allo scenario di riferimento per l'UE del 2010, contribuendo in tal modo a promuovere una gestione più sostenibile. O3b - Entro il 2020 istituire piani di gestione forestale o strumenti equivalenti, in linea con la gestione sostenibile delle foreste (<i>Sustainable</i>

		<p><i>Forest Management - SFM</i>¹⁾, per tutte le foreste di proprietà pubblica e per le aziende forestali di dimensioni superiori a una determinata superficie(**) (che deve essere definita dagli Stati membri o dalle regioni e indicata nei rispettivi programmi di sviluppo rurale) sovvenzionate a titolo del programma di sviluppo rurale dell'UE, in modo da apportare un miglioramento misurabile(*) allo stato di conservazione delle specie e degli habitat che dipendono dalla silvicoltura o ne subiscono gli effetti e all'erogazione dei relativi servizi ecosistemici rispetto allo scenario di riferimento per l'UE del 2010.</p> <p>(*) Per entrambi gli obiettivi il miglioramento va misurato rispetto agli obiettivi quantificati per lo stato di conservazione delle specie e degli habitat di interesse unionale (obiettivo 1) e per il ripristino degli ecosistemi degradati (obiettivo 2).</p> <p>(**) Per le aziende forestali di superficie meno estesa, gli Stati membri possono prevedere ulteriori incentivi per incoraggiare l'adozione di piani di gestione o di strumenti equivalenti che siano in linea con la gestione sostenibile delle foreste.</p>
	Garantire l'utilizzo sostenibile delle risorse ittiche	O4 - Conseguire entro il 2015 il rendimento massimo sostenibile (<i>Maximum Sustainable Yield - MSY</i>) ²⁾ . Conseguire una distribuzione della popolazione per età e per taglia indicativa di uno stock in buone condizioni, mediante una gestione della pesca che non abbia effetti negativi di rilievo su altri stock, specie e ecosistemi, nell'intento di ottenere uno stato ambientale soddisfacente entro il 2020, come previsto dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino.
	Lottare contro le specie esotiche invasive	O5 - Entro il 2020 individuare e classificare in ordine di priorità le specie esotiche invasive e i loro vettori, contenere o eradicare le specie prioritarie, gestire i vettori per impedire l'introduzione e l'insediamento di nuove specie.
Ripristinare, per quanto possibile, i servizi ecosistemici	Preservare e ripristinare gli ecosistemi e i relativi servizi	O2 - Entro il 2020 gli ecosistemi e i relativi servizi saranno preservati e migliorati grazie alla creazione di infrastrutture verdi e il ripristino di almeno il 15% degli ecosistemi degradati.
Rafforzare il contributo dell'UE per evitare la perdita di biodiversità	Contribuire ad evitare la perdita di biodiversità a livello mondiale	O6 - Entro il 2020 l'UE avrà accresciuto il proprio contributo per evitare la perdita di biodiversità a livello mondiale.

Tabella 1: Obiettivi generali, specifici e operativi

4. MISURE E RELATIVI EFFETTI

Ad ogni obiettivo è associata una serie coerente di misure complementari atte a conseguirlo. Gli effetti probabili delle misure sono analizzati, se del caso per tipo di misura, sulla base di criteri ambientali, economici e sociali.

Dato che molte misure saranno ulteriormente elaborate e analizzate nell'ambito di valutazioni di impatto connesse ad altre proposte politiche in via di preparazione, gli effetti sono valutati per lo più sotto il profilo qualitativo (tabella 2). Ove possibile viene indicato l'ordine di grandezza degli impatti quantitativi aggregati e vengono forniti esempi di casi specifici a scopo illustrativo, generalmente a livello di progetto. Vengono inoltre esaminati, ove ciò sia

¹ Come definita in SEC(2006) 748.

² L'UE si è impegnata a conseguire livelli di rendimento massimo sostenibile entro il 2015 in occasione del vertice mondiale per lo sviluppo sostenibile del 2002 e ha sottoscritto il nuovo obiettivo per la pesca per il 2020 adottato nella decima conferenza delle parti della convenzione ONU sulla diversità biologica.

pertinente, la ripartizione degli effetti all'interno dell'UE e gli effetti previsti su scala internazionale.

		Criteri ambientali	Criteri finanziari	Criteri sociali
O1	+	Miglioramento della biodiversità e dei servizi ecosistemici dei siti Natura 2000, maggiore resilienza a fattori di stress quali i cambiamenti climatici. Sinergie con le direttive quadro Acque e Ambiente marino.	Maggiori benefici dai servizi ecosistemici. Opportunità limitate per le imprese private nella rete Natura 2000.	A medio termine crescita dell'occupazione nelle zone rurali.
	-		Quota dei costi totali di gestione: 5,8 miliardi di EUR/anno.	A breve termine possibile perdita di posti di lavoro dovuta a un accesso limitato alle risorse.
O2	+	Mantenimento e miglioramento degli ecosistemi e dei relativi servizi, quali aria e acqua pulite, stoccaggio del carbonio e protezione dalle catastrofi naturali. Maggiore resilienza degli ecosistemi e minore vulnerabilità ai cambiamenti climatici. Sinergie con le direttive quadro Acque e Ambiente marino.	Maggiori benefici dai servizi ecosistemici. Non sono state effettuate stime aggregate dei benefici; tuttavia i dati ricavati dai progetti indicano rapporti costi/benefici compresi tra 3 e 75. Nuove opportunità di investimento per le imprese e potenziale di innovazione. Benefici in termini di mitigazione dei cambiamenti climatici.	Molteplici benefici sociali sia nelle zone urbane che in quelle rurali: effetti positivi sulla salute e sulla qualità di vita, benefici sul piano estetico e psicologico, minore esposizione alle catastrofi naturali, nuove opportunità occupazionali nei settori del ripristino e della conservazione.
	-		Costi nell'ordine di vari miliardi all'anno; tuttavia i costi relativi all'infrastruttura verde potrebbero sostituire gli investimenti, più costosi, destinati all'infrastruttura grigia.	
O3	+	Mantenimento e miglioramento degli ecosistemi agroforestali e dei relativi servizi, in particolare lo stoccaggio del carbonio, la prevenzione dell'erosione, la lotta contro l'inquinamento e la depurazione delle acque. Sinergie con la direttiva quadro Acque.	Nuove possibilità di diversificazione del settore agricolo; miglioramento del reddito degli agricoltori nelle zone Natura 2000 e in quelle di alto pregio naturale; rafforzamento della competitività e della diversificazione del settore forestale.	Contributo allo sviluppo rurale delle zone svantaggiate; nuovi posti di lavoro.
	-		Costi connessi al finanziamento di misure del primo e secondo pilastro, che contribuirebbero in parte ai costi di gestione delle zone Natura 2000 e di quelle di alto pregio naturale. Probabile un cambiamento delle priorità di spesa piuttosto che dei costi netti. Costi amministrativi dei piani di gestione forestale più che compensati dai pagamenti a favore dello sviluppo rurale.	
O4	+	Livelli più elevati e sostenibili degli stock ittici, mantenimento e miglioramento degli ecosistemi marini e dei relativi servizi. Sinergie con la direttiva quadro Ambiente marino.	A lungo termine effetti positivi sui proventi del settore alieutico. Maggiore efficienza della spesa pubblica.	Prevenzione di effetti negativi sull'occupazione in caso di collasso degli stock ittici.

	-		A breve termine effetti negativi sui proventi del settore alieutico. Maggiori costi di gestione per evitare effetti negativi sugli ecosistemi.	A breve termine costi sociali derivanti dalla riduzione della flotta peschereccia.
O5	+	Minore pressione esercitata dalle specie esotiche invasive sulle specie e sugli habitat. Forti effetti sinergici con altri obiettivi, quali il ripristino degli ecosistemi.	Minori danni economici. Si stima che i benefici in termini di costi relativi ai danni evitati siano compresi tra 1 e 9 miliardi di EUR/anno.	Riduzione degli effetti negativi sulla salute umana, prevenzione di conseguenze negative sull'occupazione, miglioramento dei servizi culturali e delle attività ricreative.
	-		40 – 190 mio EUR/anno.	
O6	+	Rafforzamento della biodiversità a livello mondiale, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, miglioramento di servizi ecosistemici quali lo stoccaggio del carbonio, l'approvvigionamento idrico e la depurazione e ritenzione delle acque. Alcuni miglioramenti anche nell'UE.	Benefici economici derivanti dalla biodiversità e dai servizi ecosistemici: mitigazione del clima, rese agricole più elevate grazie all'impollinazione nei paesi in via di sviluppo. Effetti positivi sulla diversità genetica nell'UE e nei paesi in via di sviluppo (cosmetici e medicinali). Il protocollo ABS garantisce alle imprese dell'UE il diritto all'accesso alle risorse.	Riduzione della povertà. Minore rischio di effetti sociali prodotti da catastrofi naturali. Vantaggi sanitari. Migliori condizioni di vita delle comunità indigene grazie alla condivisione dei benefici derivanti dalla conoscenze tradizionali.
	-		Aumento, fino al 2020, del contributo dell'UE al finanziamento a favore della biodiversità mondiale; costo del protocollo ABS per l'industria UE.	

Tabella 2: principali costi e benefici derivanti dal conseguimento degli obiettivi

La relazione esamina la definizione delle priorità d'azione per ciascun obiettivo. Gli obiettivi O2 e O5 avviano un'azione politica in settori che non sono attualmente contemplati dal quadro strategico dell'UE in materia di biodiversità e hanno buone possibilità di fornire risultati rapidi e significativi. Tuttavia per conseguire gli obiettivi generali è indispensabile migliorare l'attuazione e l'integrazione nei vari settori.

5. FINANZIAMENTO E GOVERNANCE

Uno dei principali fattori responsabili del mancato raggiungimento dell'obiettivo che l'UE si era data per il 2010 è stata la carenza di risorse finanziarie. È quindi importante assicurare un finanziamento adeguato ed efficace all'attuazione della strategia per la biodiversità per il 2020. Se per alcuni obiettivi l'accento sarà posto su un utilizzo e una redistribuzione efficaci delle risorse esistenti, occorrerà potenziare le fonti di finanziamento attuali nonché identificare e promuovere nuovi finanziamenti, sia pubblici che privati, a livello unionale, nazionale e mondiale.

Nell'attuale periodo di programmazione, fatto salvo l'esito dei negoziati sul prossimo quadro finanziario pluriennale, ciò dovrebbe essere possibile razionalizzando le risorse disponibili e massimizzando i benefici comuni delle diverse fonti di finanziamento, comprese quelle destinate all'agricoltura e allo sviluppo rurale, alla pesca, alla politica regionale e ai cambiamenti climatici. Per realizzare la visione e raggiungere efficacemente l'obiettivo si dovrà far tesoro delle opportunità offerte dalle riforme politiche in corso (come la PAC, la PCP e la politica di coesione), da nuove iniziative politiche (come l'iniziativa faro in materia di efficienza delle risorse) e dalle prossime prospettive finanziarie. Sarebbe opportuno valutare la possibilità di includere gli obiettivi relativi alla biodiversità nel quadro strategico comune attualmente all'esame della Commissione, per definire le priorità di finanziamento dei cinque strumenti finanziari per la politica rurale, regionale, sociale e della pesca.

Saranno inoltre necessari meccanismi di finanziamento innovativi per raccogliere fondi da fonti pubbliche e private, a tutti i livelli. A livello unionale e nazionale la riforma delle sovvenzioni dannose potrebbe offrire interessanti opportunità, in linea con la strategia per il 2020 e con l'obiettivo fissato dalla convenzione sulla diversità biologica a livello mondiale. In ambito UE si farà più ampio ricorso ai pagamenti per i servizi ecosistemici (*Payments for Ecosystem Services* - PES) a compensazione dei beni pubblici e privati offerti dagli ecosistemi agricoli, forestali e marini. Dovrebbero essere inoltre predisposti incentivi per incoraggiare gli investimenti iniziali a favore di progetti di infrastrutture verdi e del mantenimento di servizi ecosistemici, ad esempio mediante flussi di finanziamento UE più mirati e partenariati pubblico-privato. Per evitare perdite nette si valuterà il ricorso al potenziale di compensazione della biodiversità.

Gli obiettivi comuni dell'UE e della convenzione ONU sulla diversità biologica devono essere perseguiti attraverso un'azione mista a livello subnazionale, nazionale e unionale. Questo richiederà uno stretto collegamento tra tutti i soggetti che partecipano all'attuazione. Si propone pertanto un quadro comune di attuazione che consentirà agli Stati membri di incorporare gli obiettivi UE nelle strategie e nei piani d'azione nazionali per la biodiversità, integrandoli se del caso con gli obiettivi nazionali e tenendo conto di quelli adottati a livello mondiale nella decima riunione della conferenza delle parti. Un ruolo importante spetterà anche alle amministrazioni locali e regionali, al settore privato e alla società civile, la cui partecipazione all'attuazione della strategia dovrà essere promossa e agevolata a tutti i livelli.

6. MONITORAGGIO, REVISIONE, COMUNICAZIONE E TAPPE FUTURE

La Commissione, insieme ad altri partner, elaborerà entro il 2012 un quadro logico per monitorare le tendenze e valutare in modo coerente lo stato di avanzamento delle misure e degli obiettivi, sulla base dello scenario di riferimento per l'UE del 2010 e di un set selezionato di indicatori comuni. Si cercherà inoltre di conseguire sinergie e una migliore integrazione con altre iniziative esistenti. La Commissione continuerà anche a lavorare per acquisire le conoscenze mancanti, con particolare riguardo alle correlazioni tra biodiversità, ecosistemi e relativi servizi. A livello mondiale l'UE appoggia le iniziative volte a istituire una piattaforma intergovernativa scientifico-politica per la biodiversità e i servizi ecosistemici (*Inter-Governmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services – IPBES*) per potenziare l'interfaccia scientifico-politica.

La Commissione, di concerto con gli Stati membri, elaborerà un sistema di rendicontazione semplificato e laddove possibile conforme agli obblighi di revisione e di comunicazione previsti dalla convenzione sulla diversità biologica. Si lavorerà infine per sensibilizzare il pubblico sull'importanza della biodiversità e sul ruolo che tutti gli attori possono svolgere per garantirne la conservazione e l'utilizzo sostenibile.

Sulla base delle suddette priorità, degli obiettivi e delle azioni prospettate, la Commissione presenterà proposte e iniziative concrete per realizzare le varie componenti della strategia, tra cui un'iniziativa sull'infrastruttura verde (entro il 2012), una strategia sulle specie esotiche invasive (nel 2012) e una proposta legislativa per l'attuazione del protocollo sull'accesso alle risorse genetiche e la ripartizione dei benefici (nel 2012). Ove opportuno, le proposte saranno accompagnate da valutazioni di impatto. I processi di riforma in corso, anche in relazione alla PAC, alla PCP e alla politica di coesione, costituiscono una valida opportunità per rafforzare le sinergie e migliorare la coerenza con gli obiettivi e le misure della strategia sulla biodiversità.

La strategia sarà sottoposta a revisione intermedia entro i primi mesi del 2014 e formerà oggetto di una valutazione finale nel 2020. Se necessario, la Commissione potrà rivederne gli obiettivi alla luce dei nuovi dati e valutare l'opportunità di adottare ulteriori iniziative per tener conto dei nuovi sviluppi e delle priorità emergenti a livello nazionale, unionale e mondiale.