



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 22 gennaio 2010 (04.02)
(OR. en)**

5614/10

**ENV 30
AGRI 23
DEVGEN 27
PI 7
FORETS 10
ONU 4
PECHE 9
RECH 18**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 20 gennaio 2010

Destinatario: Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

Oggetto: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni
Soluzioni per una visione e un obiettivo dell'UE in materia di biodiversità dopo il 2010

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2010) 4 definitivo.

All.: COM(2010) 4 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 19.1.2010
COM(2010) 4 definitivo

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

Soluzioni per una visione e un obiettivo dell'UE in materia di biodiversità dopo il 2010

1. INTRODUZIONE

La biodiversità, cioè la varietà di ecosistemi, specie e geni, è il capitale naturale del pianeta. È una componente a tutti gli effetti dello sviluppo sostenibile perché offre beni e servizi di vitale importanza come il cibo, la cattura del carbonio e la regolazione dei mari e delle acque in generale, che sono alla base della prosperità economica, del benessere sociale e della qualità della vita. Con i cambiamenti climatici la perdita di biodiversità è la minaccia ambientale più seria che colpisce il pianeta e che provoca significative perdite economiche e di benessere.

Nel 2001 l'UE si è fissata l'obiettivo di *arrestare la perdita di biodiversità nell'UE entro il 2010*. Nel 2002 ha sottoscritto l'obiettivo globale di ridurre sensibilmente la perdita di biodiversità a livello mondiale entro il 2010. Successivamente l'impegno a lottare contro tale perdita si è intensificato fino all'adozione, da parte della Commissione, di un piano d'azione UE per la biodiversità nel 2006, finalizzato ad accelerare i progressi in questo campo¹.

Nonostante gli sforzi profusi finora, tuttavia, ci sono segnali evidenti che l'UE non riuscirà a conseguire l'obiettivo fissato².

Nel corso della riunione del marzo 2009 in materia di ambiente, il Consiglio ha auspicato una nuova visione e un nuovo obiettivo in materia di biodiversità per l'UE, che si basi e dia un contributo alle decisioni internazionali relative a una visione globale per la biodiversità dopo il 2010 nell'ambito di un piano strategico aggiornato che dovrà essere adottato entro la fine del 2010 per dare esecuzione alla convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica (CBD).

Negli ultimi mesi sono state consultate le parti interessate sullo sviluppo di una politica in materia di biodiversità post-2010. A livello dell'UE, la conferenza ad alto livello delle parti interessate che la Commissione ha organizzato ad Atene il 26 e il 27 aprile 2009 è stata una pietra miliare e il "Messaggio di Atene" risultante sottolinea la necessità di fissare un obiettivo per il periodo successivo al 2010.

La presente comunicazione rappresenta il primo passo verso tale obiettivo, delineando varie proposte per la formulazione di una visione e di un obiettivo post-2010 per l'UE. Essa punta ad agevolare ulteriormente un dibattito più informato individuando gli elementi in gioco e definendo le attività necessarie a fissare e realizzare obiettivi ambiziosi per l'UE. Sulla base di tale dibattito e di altre attività deputate a fornire i dati necessari a scegliere tra i diversi livelli di ambizione in base ai quali fissare un obiettivo per l'UE, la Commissione presenterà una strategia UE sulla biodiversità entro la fine dell'anno.

¹ COM(2006) 216.

² COM(2008) 864.

2. PERCHÉ È NECESSARIO TUTELARE LA BIODIVERSITÀ

2.1 Stato e tendenze della biodiversità in Europa e nel mondo

Vari rapporti autorevoli³ confermano che, a livello mondiale, la biodiversità è ancora in serio pericolo: si registrano infatti perdite ad una velocità da 100 a 1 000 volte più elevata del normale. Oltre un terzo delle specie esaminate si sta estinguendo; si stima inoltre che, negli ultimi 50 anni, il 60% degli ecosistemi terrestri si sia degradato, con conseguenze per i servizi ecosistemici che da essi dipendono. Anche la biodiversità marina è sotto pressione e occorre tener conto che circa il 90% della biomassa del pianeta vive negli oceani. La distruzione degli habitat, la frammentazione e il degrado causati dai cambiamenti nell'uso dei suoli, lo sfruttamento eccessivo, le pratiche non sostenibili (ad esempio il superamento dei contingenti di pesca), le specie invasive, l'acidificazione degli oceani, l'inquinamento e, fattore sempre più importante, i cambiamenti climatici rappresentano le pressioni più forti esercitate sulla biodiversità. L'attuale tasso di crescita della popolazione e l'aumento dei consumi pro capite, uniti ad uno sviluppo insufficiente delle strutture di mercato e di istituzioni deputate ad assegnare le risorse naturali in maniera ottimale, sono tutti elementi che determinano una perdita di biodiversità e che fanno sì che le risorse vengano consumate più rapidamente di quanto possano essere sostituite.

Il fatto che lo stato di molti ecosistemi stia raggiungendo o abbia già raggiunto il punto di non ritorno è confermato da una quantità sempre maggiore di dati⁴. Esattamente come un innalzamento di 2° C della temperatura globale rispetto ai livelli pre-industriali determinerebbe dei cambiamenti climatici catastrofici, così una perdita di biodiversità al di là di determinati limiti avrebbe conseguenze di ampia portata sul funzionamento stesso del pianeta. I limiti in questione sono ancora in via di definizione, ma per la comunità scientifica è già evidente che l'attuale tasso di perdita della biodiversità mette a repentaglio il futuro benessere dei cittadini dell'UE e del resto del mondo.

Dalle valutazioni sullo stato di conservazione delle specie e degli habitat emerge che, in Europa, nonostante alcuni successi, la situazione complessiva ha continuato a deteriorarsi. La prima valutazione su vasta scala degli habitat e delle specie più vulnerabili protetti dalla direttiva Habitat in Europa ha messo in luce che solo il 17% presentava uno stato di conservazione soddisfacente, come previsto dalla direttiva. Le praterie, le terre umide e gli habitat costieri e degli estuari sono quelli maggiormente a rischio⁵ ma anche il tasso di perdita della biodiversità marina ha raggiunto livelli allarmanti. Per quanto riguarda i servizi ecosistemici nell'UE ci sono, ad esempio, dati che dimostrano come stia diminuendo la capacità di stoccare il carbonio di alcuni suoli⁶ di terreni arabili, che dipendono fortemente dalla biodiversità dei suoli. Occorrono pertanto forme adeguate di gestione dell'ambiente terrestre e marino per mantenere e rafforzare gli ecosistemi che forniscono servizi alla società nel suo complesso. Con la scomparsa delle zone umide costiere potrebbero andare scomparsi anche importanti servizi ecosistemici in ambito marino e costiero, come quelli forniti dalle paludi salmastre.

³ *Growing within limits*, Agenzia per la valutazione ambientale dei Paesi Bassi, ottobre 2009; *Millennium Ecosystem Assessment*, 2005. Lista rossa dell'IUCN, novembre 2009.

⁴ "A safe operating space for humanity", *Nature*, 23 settembre 2009.

⁵ COM(2009) 358.

⁶ CLIMSOIL: http://ec.europa.eu/environment/soil/review_en.htm.

2.2 Implicazioni della perdita di biodiversità

Oltre ad avere un suo valore intrinseco, la biodiversità rappresenta un "valore" per i servizi ecosistemici che assicura, ad esempio fornendo cibo e acqua, offrendo una protezione naturale contro le alluvioni e le forti precipitazioni o ancora svolgendo una funzione di regolazione del clima.

Le implicazioni della perdita di biodiversità per l'ambiente spaziano da cambiamenti a livello microscopico al crollo di interi ecosistemi e servizi, il che potrebbe in ultima analisi incidere sulla nostra prosperità futura. Pur non essendo del tutto chiaro il ruolo svolto dalla biodiversità nel mantenere funzionanti gli ecosistemi, dati scientifici dimostrano che gli ecosistemi caratterizzati da una notevole diversità di specie sono più produttivi, più stabili e più resilienti, meno vulnerabili a stress e pressioni esterni e contribuiscono a garantire una maggiore funzionalità generale degli ecosistemi⁷. Poiché la natura è il regolatore climatico più efficace e il più vasto pozzo di assorbimento del carbonio, la perdita di biodiversità mette in pericolo gli obiettivi climatici. La presenza di ecosistemi forti e resilienti è la nostra assicurazione sulla vita contro i cambiamenti climatici perché essi forniscono un "rimedio naturale" per la mitigazione del fenomeno e l'adattamento alle sue conseguenze⁸.

La perdita di biodiversità e il degrado degli ecosistemi comportano anche dei costi economici, di cui fino a poco tempo fa non si teneva praticamente conto. La perdita annua di servizi ecosistemici viene stimata a circa 50 miliardi di euro; entro il 2050 si stima che le perdite cumulative, in termini di benessere, potrebbero essere equivalenti al 7% del PIL⁹. La biodiversità non è solo preziosa di per sé, ma è anche la fonte di servizi ecosistemici che danno un contributo importante all'economia a cui spesso, tuttavia, i mercati non danno il giusto riconoscimento: per questo è essenziale valutare correttamente i servizi offerti dagli ecosistemi. Sono inoltre disponibili i risultati provvisori di uno studio internazionale intitolato *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* ("Economia degli ecosistemi e della biodiversità" - TEEB)¹⁰.

Non bisogna inoltre dimenticare che, poiché la biodiversità offre molti servizi analoghi a quelli proposti da soluzioni tecnologiche umane, la protezione e il ripristino della biodiversità forniscono opportunità a basso costo per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi¹¹. Poiché le risorse naturali servono a numerose attività economiche, ripristinarne lo stato e potenziarne l'impiego può aiutare ad aumentare la produttività o a sviluppare nuove fonti di crescita attraverso il processo dell'ecoinnovazione.

Infine, la biodiversità e i servizi ecosistemici danno un contributo fondamentale al benessere umano: garantiscono infatti la sussistenza a milioni di persone in tutto il mondo e sono fattori determinanti per ridurre la povertà e conseguire gli obiettivi di sviluppo del millennio. La

⁷ "Biodiversity and ecosystem functionality", *Nature*, 12 luglio 2007.

⁸ *Convenient solutions to an inconvenient truth: ecosystem-based approaches to climate change*, Banca mondiale, 2009; *TEEB Climate Issues Update*, settembre 2009; *The Natural Fix? The role of ecosystems in climate mitigation*, UNEP, giugno 2009.

⁹ COM(2009) 400.

¹⁰ *TEEB Interim Report*, maggio 2008; *TEEB for Policy-Makers*, novembre 2009: <http://www.teebweb.org>.

¹¹ Ad esempio, gli investimenti derivanti dal ripristino delle foreste tropicali hanno rendimenti elevati: in generale i costi si aggirano attorno ai 3 500 dollari/ha, mentre secondo delle stime prudenti i benefici annui ricavati dai beni e dai servizi pubblici offerti dai suddetti ecosistemi, dallo stoccaggio del carbonio al controllo delle inondazioni e dell'erosione, raggiungono i 7 000 dollari/ha.

biodiversità è anche una fonte basilare di cibo: la diversità genetica, in particolare, tampona le perdite di raccolti causate da parassiti e malattie e gli effetti dei cambiamenti climatici e in tal modo tutela la sicurezza alimentare. All'interno dell'UE, la minore redditività delle pratiche agricole favorevoli alla biodiversità ha portato alla perdita di alcuni servizi ecosistemici d'importanza critica nelle zone rurali e di terreni agricoli fertili; l'abbandono delle terre ha, a sua volta, provocato perdite di natura economica e sociale soprattutto nelle comunità rurali. Per quanto riguarda l'ambiente marino la situazione è analoga anche per alcune comunità di pescatori, che sono state seriamente colpite dalla riduzione degli stock ittici. Se il degrado degli ecosistemi continuerà, tutti questi posti di lavoro saranno in pericolo. Gli ecosistemi costieri aiutano a rendere le comunità costiere meno vulnerabili agli eventi atmosferici estremi, attenuano l'erosione delle coste, offrono degli habitat salutari per le risorse ittiche e hanno una notevole capacità di stoccare l'anidride carbonica.

2.3 Risultati e fallimenti della politica attuale

La biodiversità è una delle priorità ambientali dell'UE e gli obiettivi in questo campo sono inclusi nella strategia UE per lo sviluppo sostenibile. L'obiettivo del 2010 per l'UE è stato l'elemento catalizzatore per eccellenza che ha portato all'elaborazione del piano d'azione per la biodiversità del 2006 e al rafforzamento dell'impegno finalizzato a dare piena attuazione alle direttive UE sugli uccelli selvatici e sugli habitat che, nel loro insieme, rappresentano l'ossatura della legislazione UE sulla conservazione della natura. La rete UE Natura 2000, che occupa il 17% del territorio dell'UE ed è la più vasta rete di aree protette al mondo, ne è il fiore all'occhiello. L'approccio ecosistemico è alla base della direttiva quadro sulle acque¹² e della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino¹³: entrambe puntano a conseguire un buono stato degli ecosistemi, tenendo conto delle pressioni cumulative. Altri benefici sono derivati e deriveranno dall'attuazione della legislazione incentrata sulla riduzione di alcuni inquinanti e di altre normative a favore della biodiversità, dall'impegno a integrare meglio le problematiche della biodiversità in altri settori, come la politica comune della pesca dopo la riforma del 2002, e dalle maggiori opportunità finanziarie a favore della biodiversità previste da varie politiche dell'UE, in particolare la politica agricola comune (PAC).

Si è inoltre operato per ridurre l'impatto dei modelli di produzione e consumo, intervenendo sia all'interno dell'UE che al suo esterno. Per citare un esempio, il piano d'azione sulla produzione e sul consumo sostenibili punta a far leva sulle forze del mercato interno mentre il piano d'azione sull'applicazione delle normative, la *governance* e il commercio nel settore forestale (FLEGT) e la proposta di regolamento che impone obblighi agli operatori che commercializzano legname e prodotti di legno sono finalizzati ad arrestare l'erosione delle riserve di capitale naturale.

Tuttavia, nonostante questi risultati positivi, vari fattori hanno impedito all'UE di realizzare l'obiettivo fissato per il 2010 e devono ora essere affrontati nella politica in materia di biodiversità per il periodo dopo il 2010.

In primo luogo, vi sono ancora **carenze a livello di attuazione** nell'ambito della rete Natura 2000, che potrà essere completata solo nel 2010 per i siti terrestri e nel 2012 per i siti marini. L'adozione di provvedimenti mirati nell'ambito della legislazione dell'UE sulla conservazione della natura ha permesso di invertire la tendenza al declino delle specie e degli habitat

¹² Direttiva 2000/60/CE.

¹³ Direttiva 2008/56/CE.

minacciati, ma si sono registrati ritardi e problemi di attuazione, ad esempio l'assegnazione di risorse insufficienti allo scopo.

In secondo luogo devono ancora essere risolte importanti **carenze a livello politico e strategico**. In particolare le politiche in materia di suolo e di specie invasive devono essere sviluppate ulteriormente, perché sono cruciali per far fronte alla perdita di biodiversità. Finora, a livello di UE, in materia esistono solo le disposizioni legate alla condizionalità introdotte dalla politica agricola comune. Né, d'altra parte, la politica attuale affronta adeguatamente la problematica dei servizi ecosistemici. Tali servizi non potranno essere garantiti soltanto dalle misure di conservazione della biodiversità: livelli elevati di conservazione degli habitat e delle specie sono soltanto una componente, per quanto importante, del problema, perché molti servizi vengono forniti al di fuori delle aree protette. Nel tentativo di colmare questa lacuna, la Commissione porterà a termine una prima serie di mappe biofisiche dei servizi ecosistemici mentre l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) ultimerà, entro la fine del 2010, le attività di auditing e misurazione dei servizi ecosistemici in corso.

Inoltre, se da un lato le normative dell'UE contribuiscono a garantire la massima riduzione degli impatti ambientali dovuti allo sviluppo di infrastrutture e all'assetto territoriale in ambito UE, si potrebbero ottenere benefici ancora maggiori se si mettesse in atto un miglior coordinamento, secondo il principio di sussidiarietà, con lo sviluppo e gli investimenti nelle cosiddette "infrastrutture verdi"¹⁴ nell'83% del territorio dell'UE che non è compreso nella rete Natura 2000. Un approccio di questo tipo richiederebbe il ripristino degli ecosistemi, nei limiti del possibile, per rafforzarne la resilienza e sostenere i servizi fondamentali che essi offrono, realizzando nel contempo gli obiettivi di conservazione e consentendo agli Stati membri di adattarsi ai cambiamenti climatici. La Commissione promuove e sostiene lo scambio di buone pratiche, che sarà un punto di partenza nell'ambito della strategia UE sull'infrastruttura verde che dovrebbe essere formulata dopo il 2010.

In terzo luogo occorre sottolineare che, dall'adozione dell'obiettivo per il 2010, sono state raccolte grandi quantità di dati, ma nonostante ciò permangono importanti **carenze in termini di conoscenze e di dati** a tutti i livelli: negli Stati membri, nell'UE e nel resto del mondo. Per la raccolta, l'analisi e la convalida dei dati non è stato applicato un approccio globale posto che la biodiversità è un insieme complesso che non può essere ridotto ad un'unica variabile e impone invece la formulazione di una serie di indicatori interdipendenti. Occorre inoltre aggiungere che gli Stati membri hanno comunicato le informazioni richieste dalle direttive sugli uccelli selvatici e sugli habitat in maniera disomogenea e c'è stata molta disparità anche nelle attività di monitoraggio della biodiversità.

Adesso, sia nell'UE che a livello mondiale stanno aumentando le attività per la formulazione di una base di riferimento e dei relativi indicatori. Sono in fase di sviluppo degli indicatori europei che, insieme ai dati raccolti per l'attuazione della direttiva Habitat, sono verosimilmente i più avanzati al mondo. A giugno 2010 l'AEA formulerà il primo parametro di riferimento dell'UE per la biodiversità, varerà un sistema d'informazione sulla biodiversità per l'Europa (*Biodiversity Information System for Europe* – BISE) e preparerà un piano strategico per colmare le lacune, soprattutto riguardo agli indicatori relativi agli ecosistemi e

¹⁴ Per "infrastruttura verde" s'intende la rete interconnessa di zone naturali, quali i terreni agricoli, gli itinerari verdi (greenways), le zone umide, i parchi, le riserve forestali e le comunità di piante indigene, e le zone marine che naturalmente regolano i flussi delle precipitazioni, la temperatura, il rischio di alluvioni e la qualità delle acque, dell'aria e degli ecosistemi.

ai servizi ecosistemici. Per quanto riguarda l'ambiente marino scarseggiano le conoscenze su molti ecosistemi e habitat, le specie non sono descritte e lo studio delle risorse genetiche marine è agli albori. La direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino servirà a valutare e a monitorare più accuratamente le modifiche che avvengono negli ecosistemi costieri e marini, anche in conseguenza dei cambiamenti climatici, e le conseguenze sulla biodiversità; la rete europea di osservazione e di dati dell'ambiente marino (EMODNet) e la pianificazione dello spazio marittimo dovrebbero dare un contributo a tal fine.

A livello mondiale l'UE appoggia le iniziative volte a istituire una Piattaforma intergovernativa sulla biodiversità e i servizi ecosistemici (*Inter-Governmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* – IPBES) sull'onda del successo ottenuto dal Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC). La piattaforma dovrebbe creare un forte sostegno convalidando i dati scientifici esistenti e dovrebbe contribuire ad accogliere e integrare le problematiche della biodiversità e dei servizi ecosistemici nei processi di elaborazione delle politiche per garantire il benessere delle persone sul lungo termine. Nella primavera del 2010 si dovrebbe decidere se istituire o no la piattaforma IPBES.

In quarto luogo è indispensabile migliorare l'**integrazione** delle considerazioni riguardanti la biodiversità nelle altre politiche. L'evoluzione della biodiversità è un buon indicatore della compatibilità ambientale delle attività e delle società umane. In alcuni casi gli interventi volti ad affrontare problemi in altri settori si sono rivelati incompatibili con gli obiettivi nel campo della biodiversità e anzi hanno avuto effetti perversi. Spesso inoltre si tende a non considerare i benefici connessi alla presenza di ecosistemi resilienti. Occorre fare di più per coinvolgere sistematicamente altri settori nella formulazione di risposte alla sfida della biodiversità; servono inoltre indicatori chiari per quantificare i progressi. Infine, le politiche a favore della biodiversità e le politiche in altri settori devono essere coerenti e supportarsi reciprocamente.

Il Libro verde sulla riforma della politica comune della pesca ha messo in luce alcuni problemi che devono essere affrontati in via prioritaria se nel 2012 si vorrà disporre di una politica sostenibile sotto il profilo ecologico fondata su dati scientifici e in grado di trattare efficacemente il problema della sovraccapacità e di dare un contributo maggiore alla realizzazione degli obiettivi della biodiversità. Sarà fondamentale rafforzare la politica di sviluppo rurale nell'ottica di sviluppare servizi ecosistemici puntando a preservare e potenziare un'agricoltura e una silvicoltura di alto valore naturalistico nel contesto della PAC. Sarà anche importante ottimizzare l'utilizzo dei fondi strutturali, facendo leva sulle complementarità e sulle sinergie tra vari "filoni" di meccanismi comunitari e altri strumenti di cofinanziamento per promuovere gli obiettivi della biodiversità in tutte le regioni dell'UE.

Migliorare l'integrazione della biodiversità è una priorità sia nella politica esterna sia in altre politiche strettamente interdipendenti con la biodiversità. Non basterà rafforzare l'impegno a ridurre le ripercussioni negative di tali politiche sulla biodiversità in ambito UE e mondiale¹⁵, ma occorrerà una maggiore consapevolezza delle implicazioni della perdita di biodiversità per la sostenibilità a lungo termine delle attività derivanti da tali politiche e dei benefici economici che esse possono ricavare da ecosistemi che funzionano correttamente. Una tale maggiore consapevolezza si rivela fondamentale anche per i paesi in via di sviluppo, che sono quelli più direttamente colpiti dalle conseguenze della perdita di biodiversità.

¹⁵ Secondo l'indicatore UE dell'impronta ecologica, l'impronta ecologica dell'UE è pari a 4,7 ettari globali per persona, cioè il doppio della capacità biologica dell'UE.

In quinto luogo, sarà necessario quantificare adeguatamente i **finanziamenti** necessari per la biodiversità, tenendo conto in particolare dei benefici in termini di benessere offerti dagli ecosistemi. Per quanto riguarda i siti Natura 2000, la Commissione sta procedendo a una valutazione del fabbisogno finanziario per la loro gestione sulla base dei dati forniti dagli Stati membri; l'obiettivo è ottenere un quadro preciso dell'entità di tale fabbisogno e di come risulta distribuito. Dalle prime stime è soddisfatto solo il 20% del fabbisogno totale dei finanziamenti necessari alla gestione delle zone protette in Europa. Per quanto riguarda questo aspetto, gli Stati membri – e soprattutto quelli in cui sono presenti vaste superfici di terreni agricoli a "elevato valore naturalistico", ricchi di biodiversità – potrebbero avvalersi con maggiore sistematicità delle opportunità offerte dai finanziamenti nell'ambito dello sviluppo rurale destinati alle misure agro-ambientali.

Infine, nell'UE e in tutto il mondo è necessario tener conto dell'aspetto dell'**equità**. La biodiversità non è presente in maniera omogenea e le tendenze in atto variano da una regione all'altra; di conseguenza, anche l'onere connesso alla sua difesa non è ripartito equamente. Questo fatto impone una politica diversificata, che abbinì legislazione e strumenti di mercato. La legislazione ambientale ha già fatto propri due principi importanti: "chi inquina paga" e il "recupero integrale dei costi"; a questi va aggiunto il principio dell'equità, secondo il quale si dovrebbe incentivare il pagamento dei servizi ecosistemici, inteso a premiare i soggetti i cui terreni forniscono i servizi rispetto a quelli che beneficiano di tali servizi.

In ambito mondiale, per il 2010 l'UE è impegnata a garantire una conclusione positiva dei negoziati attualmente in corso nell'ambito della convenzione ONU sulla diversità biologica per quanto riguarda l'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dal loro uso. L'UE lavora anche per concludere con successo i negoziati sulla riduzione delle emissioni connesse alla deforestazione e al degrado forestale e per includere l'aspetto della conservazione, come primo elemento fondamentale verso un approccio più vasto teso a dare un valore e a premiare i servizi ecosistemici. Occorre esplorare e rafforzare le potenzialità offerte dalla permacultura, che può essere un fattore efficace di protezione e ripristino della biodiversità. L'UE deve infine valutare nella sua interezza l'impatto dei propri modelli di consumo sulla biodiversità dei paesi al di là dei suoi confini.

3. OPZIONI PER UNA VISIONE E UN OBIETTIVO PER LA BIODIVERSITÀ DOPO IL 2010

3.1 Verso una visione per il 2050

Le parti interessate concordano sostanzialmente su quelli che dovrebbero essere gli elementi principali della visione a lungo termine dell'UE per la biodiversità, che dovrebbe contenere una tempistica chiara (fino al 2050), rispecchiare l'urgenza della situazione critica della biodiversità, i valori intrinseci e tangibili della biodiversità e l'importanza dei servizi che questa offre. Una tale visione dovrebbe essere comprensibile e accettabile per il pubblico e dovrebbe applicarsi all'UE e in ambito mondiale.

Sulla base di queste considerazioni, per definire una visione UE per il 2050 potrebbero essere utilizzati gli elementi indicati di seguito, che serviranno come base per l'obiettivo chiave da fissare e per tradurre la visione in realtà.

La biodiversità e i servizi ecosistemici – il capitale naturale mondiale – devono essere preservati, valutati e, nei limiti del possibile, ripristinati per il loro valore intrinseco in

modo che possano continuare a sostenere la prosperità economica e il benessere umano ed evitare mutamenti catastrofici legati alla perdita di biodiversità.

A livello mondiale si sta discutendo di un obiettivo per il 2020. In questo contesto la Commissione ritiene che l'UE dovrebbe fissare un obiettivo; le opzioni presentate nel prosieguo del documento prendono il 2020 come variabile non modificabile, per garantire che l'obiettivo dell'UE abbia un peso nei negoziati internazionali. Inoltre, dieci anni è l'intervallo di tempo minimo necessario per concepire, mettere in atto e valutare gli interventi nel campo della biodiversità, in cui le risposte sono spesso lente e molto variabili; questo lasso di tempo è inoltre necessario per realizzare progressi quantificabili e realistici. Infine, anche altre politiche che hanno forti nessi con la politica sulla biodiversità hanno come obiettivo temporale il 2020.

Il fatto di fissare come obiettivo chiave il 2020 dovrebbe permettere di tradurre la visione in realtà. Un tale obiettivo dovrebbe essere misurabile, realizzabile ed efficace sotto il profilo economico e dovrebbe contribuire alla realizzazione degli impegni che l'UE ha assunto a livello internazionale nel campo della biodiversità.

Tra alcuni di questi criteri c'è una relazione inversa: ad esempio, un obiettivo basso potrebbe essere raggiunto con maggiore probabilità ma essere meno efficace per evitare di raggiungere i "punti di non ritorno" per la biodiversità. Questi fattori devono essere ponderati a vicenda per valutare la stabilità globale delle opzioni proposte e decidere quale sia l'obiettivo migliore.

3.2 Livelli di ambizione

Di seguito presentiamo, in ordine crescente, quattro livelli di ambizione per l'obiettivo chiave 2020.

Opzione 1: ridurre in maniera significativa, entro il 2020, il tasso di perdita della biodiversità e dei servizi ecosistemici nell'UE.

Opzione 2: arrestare, entro il 2020, la perdita della biodiversità e dei servizi ecosistemici nell'UE.

Opzione 3: arrestare, entro il 2020, la perdita della biodiversità e dei servizi ecosistemici nell'UE e, nei limiti del possibile, ripristinarli.

Opzione 4: arrestare, entro il 2020, la perdita della biodiversità e dei servizi ecosistemici nell'UE, nei limiti del possibile ripristinarli e incrementare il contributo dell'UE per evitare la perdita di biodiversità a livello mondiale.

Questi quattro livelli di ambizione apporteranno vari costi e benefici e richiederanno lo sviluppo di azioni politiche e strumenti più o meno rigorosi. Essi si fondano su un **riferimento** comune per le politiche, che comprende la legislazione UE in vigore nel settore della conservazione della natura e altri atti connessi alla biodiversità e la legislazione in altri settori pertinenti, soprattutto in materia di clima, energia, la PAC attuale e la riforma della politica comune della pesca. Dovrebbe essere prioritario cogliere tutte le opportunità possibili per riuscire a realizzare le finalità della politica sulla biodiversità garantendo nel contempo la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi all'insegna dell'efficacia economica. Affrontare alcuni fattori che incidono sulla biodiversità nell'UE richiede anche una cooperazione internazionale; sarà dunque importante ottemperare agli impegni già assunti

in ambito internazionale, in particolare quelli nell'ambito di accordi multilaterali in materia di ambiente come la convenzione sulle specie migratorie (CMS), la convenzione di Ramsar sulle zone umide e l'accordo sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori afroeuroasiatici; occorrerà infine fare passi avanti per istituire zone marine protette a livello internazionale.

Tutte le quattro opzioni proposte impongono di definire dei **parametri di riferimento scientifici** sullo stato della biodiversità e dei servizi ecosistemici in Europa per poter successivamente misurare i progressi. Non si tratterà di una cifra unica e saranno piuttosto basati sullo stato attuale dei principali attributi della biodiversità: conservazione delle specie e degli habitat, ecosistemi e servizi ecosistemici più critici. Analogamente, quando si parla di "arrestare la perdita" di biodiversità non s'intende in termini assoluti, ma si tratta piuttosto di mantenere gli attributi principali al di sopra del riferimento. Le conoscenze disponibili sono già sufficienti per definire un parametro di riferimento chiaro e affidabile, ma occorrerà adoperarsi ancora per tradurre queste conoscenze in indicatori specifici, misurabili e che rispondano alle politiche.

Anche la **ricerca** deve aumentare per colmare le lacune in termini di conoscenze. Tali lacune riguardano l'economia della biodiversità e dei servizi ecosistemici, lo sviluppo e il perfezionamento di indicatori che permettano di misurare i progressi e la definizione della pressione massima che la biodiversità può tollerare prima che la perdita diventi irreversibile, con conseguenze potenzialmente catastrofiche. Se fosse istituita nel 2010, la Piattaforma intergovernativa sulla biodiversità e i servizi ecosistemici (IPBES) potrebbe dare un notevole contributo a questi sforzi, ma occorre anche un intervento a livello di UE. Sarà pertanto necessario intensificare e concludere i lavori in corso su questi aspetti.

Infine, anche se la conservazione dovrà continuare ad essere uno dei pilastri della politica UE per la biodiversità, qualsiasi obiettivo nuovo che sarà fissato dovrà tener conto del ruolo degli ecosistemi e dei relativi servizi. La politica vigente riconosce già l'importanza dei servizi ecosistemici, che sono, ad esempio, una componente importante della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, nell'ambito della politica marittima integrata dell'UE¹⁶, ma questa consapevolezza non si è tradotta sufficientemente in misure specifiche. È ora importante individuare e valutare i principali servizi ecosistemici e tenerne conto nell'obiettivo futuro. Il livello di ambizione richiesto dall'obiettivo fissato determinerà in che misura si terrà conto di tali servizi ed ecosistemi, in una scala che va dal loro mantenimento al ripristino totale.

(Opzione 1) Ridurre in maniera significativa, entro il 2020, il tasso di perdita della biodiversità e dei servizi ecosistemici nell'UE.

Questa opzione dovrebbe comportare l'accettazione, a livello politico, del fatto che non sarà fattibile arrestare la perdita di biodiversità nell'UE nel futuro prevedibile e si tratterà dunque di stabilire un obiettivo meno ambizioso, cioè quello di "ridurre in maniera significativa" il tasso di perdita della biodiversità da qui al 2020. In tal caso si tratterebbe di rallentare e non di bloccare la perdita di biodiversità; la conseguenza sarebbe che la biodiversità non sarebbe necessariamente mantenuta al di sopra del parametro di riferimento. La nuova scadenza dovrebbe lasciare più tempo agli interventi già attuati o in via di attuazione di avere effetto e in tal modo sarebbe più semplice dimostrarne il successo. Sarebbe inoltre possibile tener

¹⁶ COM(2009) 540 definitivo del 15.10.2009.

conto delle conoscenze e degli sviluppi che si sono avuti dal momento in cui è stato fissato l'obiettivo 2010 in poi nelle misure adottate per raggiungere l'obiettivo.

(Opzione 2) Arrestare, entro il 2020, la perdita della biodiversità e dei servizi ecosistemici nell'UE.

In questa opzione verrebbe mantenuto l'obiettivo attuale, che però sarebbe conseguito in una data successiva. Come nel caso dell'opzione 1, la nuova scadenza lascerebbe più tempo agli interventi già attuati o in via di attuazione di avere effetto e permetterebbe di tener conto delle nuove conoscenze e dei nuovi sviluppi. La finalità sarebbe la stessa di quella fissata per l'obiettivo del 2010: arrestare la perdita di biodiversità e anche dei servizi ecosistemici nell'UE. Se l'obiettivo venisse raggiunto si otterrebbe il recupero di alcuni ecosistemi e dei servizi che essi supportano.

(Opzione 3) Arrestare, entro il 2020, la perdita della biodiversità e dei servizi ecosistemici nell'UE e, nei limiti del possibile, ripristinarli.

Questa opzione comporterebbe il mantenimento dell'obiettivo attuale in materia di biodiversità spostandone la scadenza al 2020 e l'ampliamento dell'ambito di applicazione; in questo caso si tratterebbe anche di garantire che i principali servizi ecosistemici che la biodiversità fornisce nell'UE siano offerti in maniera soddisfacente e di ripristinare gli ecosistemi che non riescono a fornire i servizi necessari. Se entro la fine del 2010 si riuscirà a preparare un primo elenco dei servizi ecosistemici che rivestono importanza a livello di UE, con la relativa mappatura, sarà più agevole definire la portata dell'impegno in termini di mantenimento e ripristino degli ecosistemi necessario per realizzare l'obiettivo fissato.

Gli obiettivi di ripristino potrebbero essere stabiliti facendo riferimento all'obbligo di raggiungere uno stato di conservazione soddisfacente per le specie e gli habitat, come prevede la direttiva Habitat. Lo stato attuale delle specie e degli habitat, quale risulta dalle recenti comunicazioni presentate in virtù della direttiva Habitat, potrebbe servire da parametro di riferimento.

Questa opzione riconosce l'imperativo scientifico di arrestare ulteriormente la perdita di biodiversità e tiene conto del peso che hanno per l'UE gli ecosistemi di importanza strategica.

(Opzione 4) Arrestare, entro il 2020, la perdita della biodiversità e dei servizi ecosistemici nell'UE, nei limiti del possibile ripristinarli e incrementare il contributo dell'UE per evitare la perdita di biodiversità a livello mondiale.

Questa opzione fa un passo avanti rispetto alla precedente: riconosce infatti che è nell'interesse dell'UE intervenire per affrontare la perdita di biodiversità non solo all'interno del suo territorio ma anche oltre i suoi confini. Poiché gran parte della biodiversità mondiale si trova al di fuori dell'UE, affrontare il problema della sua perdita solo all'interno dei suoi confini non basterebbe ad evitare le gravi conseguenze che si avrebbero se tale perdita proseguisse invece a livello mondiale. Questa opzione impone che l'UE acceleri gli interventi per affrontare la crisi mondiale che colpisce la biodiversità.

A tal fine potrebbero essere necessarie misure finalizzate a ridurre ancora l'impatto dei modelli di consumo dell'UE sulla biodiversità in altre parti del mondo e ulteriori sforzi di protezione della biodiversità in altri paesi; l'adozione di strumenti specifici potrebbe essere una possibilità da esaminare.

4. FASI SUCCESSIVE

La definizione di una visione e di un obiettivo dopo il 2010 non è un fine in sé, ma indica l'inizio di un processo volto a istituire una nuova strategia UE per la biodiversità per quando l'attuale obiettivo non sarà più valido.

Non ci sono soluzioni facili per far fronte efficacemente alla perdita di biodiversità. Occorre pertanto un approccio integrato e fondato su dati che punti principalmente ad affrontare le pressioni più forti che alcuni settori specifici – come il cambiamento d'uso dei suoli, lo sfruttamento eccessivo, le specie invasive, l'inquinamento e i cambiamenti climatici – esercitano sulla biodiversità e sui servizi ecosistemici. Sarà anche necessario prevedere dei sotto-obiettivi per ciascun tipo di pressione, settore o ecosistema e delle azioni economicamente efficaci al livello di intervento adeguato; solo così sarà possibile ottenere i risultati auspicati.

Un elemento è già chiaro: sarà necessario considerare soluzioni politiche eque adatte a ciascuna situazione specifica. In altri termini, gli interventi e l'attuazione dovranno avvenire a molteplici livelli: in ambito internazionale, di UE, nazionale e sub-nazionale. Rimane completamente valida l'impostazione adottata nel piano d'azione per la biodiversità dell'UE: tutti i settori devono condividere la responsabilità dell'attuazione e gli Stati membri devono istituire partnership. Tutto questo richiederà un quadro efficace di *governance* che coinvolga tutti i soggetti interessati ai vari livelli.

La Commissione continuerà le sue attività nel corso del 2010 per creare la base di dati scientifici necessari a definire meglio il nuovo quadro politico dell'UE; tali attività comprenderanno anche altre consultazioni delle parti interessate. Questo lavoro darà anche un contributo alla strategia e agli obiettivi dell'UE per negoziare il futuro quadro internazionale sulla biodiversità.