



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.5.2007
COM(2007) 262 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**Cooperazione della Commissione con il processo “Ambiente per l’Europa” dopo la
conferenza ministeriale di Belgrado (2007)**

[SEC(2007) 633]

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Cooperazione della Commissione con il processo “Ambiente per l’Europa” dopo la conferenza ministeriale di Belgrado (2007)

1. INTRODUZIONE

Il processo “Ambiente per l’Europa” è un quadro informale multilaterale creato nel 1991 per promuovere la consapevolezza ecologica nei paesi dell’Europa centrale e orientale in una fase in cui, caduti i vecchi regimi, si stavano avvicinando alla democrazia e all’economia di mercato. Il processo disponeva di una struttura flessibile sotto la supervisione della Commissione economica per l’Europa delle Nazioni Unite (UNECE) e non aveva legami formali con l’Unione europea (UE), per quanto la Commissione europea e molti Stati membri fossero, e siano tuttora, tra i donatori e partecipanti più attivi.

Il processo Ambiente per l’Europa aveva l’obiettivo di armonizzare le politiche e la qualità dell’ambiente in tutto il continente europeo, garantendone la pace, la stabilità e lo sviluppo sostenibile in un contesto di transizione verso l’economia di mercato e la democrazia. Ciò era particolarmente importante all’inizio degli anni Novanta in quanto si trattava di definire gli interventi prioritari e coordinare gli sforzi di molti soggetti differenti.

Sedici anni dopo la sua istituzione il panorama politico del continente è cambiato radicalmente. La maggioranza dei paesi dell’Europa centrale e orientale interessati da tale processo hanno aderito all’Unione europea, stabilendo rapporti più stretti con i paesi che sono ora i nuovi vicini dell’Unione. Le relazioni UE-Russia si sono sviluppate fino a dare vita a un partenariato strategico di ampia portata (che troverà piena espressione nel nuovo accordo quadro UE-Russia, i cui negoziati dovrebbero iniziare a breve); il processo di stabilizzazione e di associazione offre la possibilità di aderire alla UE ai paesi dell’Europa sud-orientale; l’adozione e il rafforzamento della politica europea di vicinato¹, i negoziati di un accordo rafforzato con l’Ucraina, che riconoscerà l’auspicio di tale paese di intensificare i legami con l’UE, il dialogo politico UE-Asia centrale e la recente comunicazione della Commissione sulla Sinergia del Mar Nero², garantiscono nuove opportunità per intensificare la cooperazione tra l’Unione e i paesi della regione UNECE.

Le attività in campo ambientale devono pertanto essere inserite nel contesto politico strutturato e recentemente migliorato approvato dalla UE. Ciò permetterà inoltre di migliorare il coordinamento tra i processi ambientali attualmente in corso nella regione, aiutando la UE e

¹ La comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sullo sviluppo della politica europea di vicinato (ENP) (COM(2006) 726 def.) propone una serie di misure per rafforzare tale politica: ad esempio favorire i contatti interpersonali, migliorare la cooperazione regionale e conferire una dimensione tematica alla ENP in modo da estenderla a ambiti quali l’ambiente, i trasporti e l’energia. La comunicazione sottolinea l’importanza di attuare in modo efficace gli accordi e i processi multilaterali, nuovi o già in vigore.

² Comunicazione della Commissione sulla Sinergia del Mar Nero - Una nuova iniziativa di cooperazione regionale (COM(2007) 160 def.)

i paesi partner a mettere in atto un approccio a più ampio spettro che tenga conto delle priorità.

Il processo Ambiente per l'Europa è giunto a un bivio. I preparativi per la conferenza ministeriale che si terrà a Belgrado nell'ottobre 2007 sono in corso. È pertanto il momento opportuno per riflettere sul futuro di tale processo e della strategia per la partecipazione della Commissione alle attività multilaterali nell'area paneuropea nel periodo che seguirà la conferenza di Belgrado.

La presente comunicazione illustra le posizioni della Commissione europea sul futuro del processo Ambiente per l'Europa come pure della sua partecipazione alle attività del processo dopo l'appuntamento di Belgrado. La comunicazione vuole essere un contributo al dibattito che si terrà alla conferenza ministeriale, dove il futuro del processo Ambiente per l'Europa sarà uno dei principali temi di discussione.

2. I RISULTATI DEL PROCESSO AMBIENTE PER L'EUROPA

Nel corso degli anni il processo è stato apprezzato per la sua esaustività e per aver dato ai paesi membri la possibilità di esprimersi nei suoi fori multilaterali. Esso è servito di orientamento per cercare di migliorare le politiche e le condizioni ambientali nella regione UNECE. Tuttavia, da un lato le attività del processo sono state prese in mano direttamente dalla UE quando i paesi candidati dell'Europa centrale e orientale sono entrati a far parte dell'Unione europea nel 2004, seguiti dalla Bulgaria e dalla Romania nel 2007. Dall'altro, invece, in altri paesi dell'Europa orientale che facevano parte del blocco sovietico i progressi nell'elaborazione delle politiche ambientali sono stati rallentati da grossi problemi di politica interna e da limiti di carattere economico.

Tra i risultati significativi del processo Ambiente per l'Europa si possono citare il contributo del gruppo di lavoro dell'UNECE sulla valutazione e il monitoraggio ambientale (WGEMA) alla preparazione delle cosiddette relazioni paneuropee di valutazione ambientale per ciascuna conferenza ministeriale (sotto la guida dell'Agenzia europea dell'ambiente).

Uno dei "fiori all'occhiello" del processo Ambiente per l'Europa è considerata la strategia ambientale per i paesi dell'Europa Orientale, Caucaso e Asia centrale (Eastern Europe, Caucasus and Central Asia - EECCA), finalizzata a trovare soluzioni ai problemi ambientali che affliggono i paesi EECCA³ sulla base di una stretta cooperazione. La strategia in questione è stata adottata alla conferenza ministeriale di Kiev del 2003 e conta sia sostenitori che detrattori. I suoi sostenitori ritengono in generale che la strategia garantisce un quadro comune per risolvere i problemi ambientali in paesi legati da un passato comune (l'eredità dell'ex Unione Sovietica) e, poiché la strategia non prevede obiettivi e un calendario definiti, vi fanno riferimento come a un documento orientativo piuttosto che a un quadro normativo. E di fatto a tutt'oggi non esistono elementi che dimostrino uno sforzo concreto per attuare a livello nazionale la strategia EECCA

³ Eastern Europe, Caucasus and Central Asia: Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldova, Federazione russa, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina e Uzbekistan.

Le convenzioni ambientali dell'UNECE⁴ non fanno parte di per sé del processo Ambiente per l'Europa ma sono spesso citate come "successi" dello stesso. Tuttavia lo scarso livello di ratificazione e attuazione di alcune delle cinque convenzioni ambientali dell'UNECE e dei loro protocolli, in particolare nei paesi EECCA, rimane motivo di preoccupazione.

Le conferenze ministeriali si svolgono ogni quattro o cinque anni allo scopo di dare impulso agli interventi nella regione. In passato, tuttavia, si è osservata la tendenza a inserire nel calendario delle conferenze una gamma troppo ampia di questioni ambientali che talvolta erano di competenza di altri fori multilaterali internazionali e che sfociavano in discussioni non sempre produttive come nelle intenzioni. A Kiev, ad esempio, è stato speso molto tempo a negoziare su tematiche quali i cambiamenti climatici, gli OGM e la sicurezza nucleare, benché le decisioni in materia non fossero, né siano attualmente, di pertinenza del processo Ambiente per l'Europa e vengano affrontate in modo efficiente da altri organismi internazionali.

3. DA KIEV A BELGRADO

All'epoca della precedente conferenza ministeriale, tenutasi a Kiev nel 2003, la Commissione europea aveva espresso la sua posizione sul processo e sul suo rapporto con esso in una comunicazione dal titolo "Cooperazione ambientale paneuropea dopo la conferenza di Kiev del 2003" (COM(2003) 62 def.),

in cui sottolineava che il nuovo panorama politico creato da un'Europa allargata avrebbe influenzato in futuro le modalità e gli obiettivi del processo Ambiente per l'Europa. Di conseguenza la Commissione propose nel 2003 di riorientare l'attività futura del processo verso iniziative strategiche nella regione EECCA, in cui l'esperienza e le competenze maturate avrebbero apportato un valore aggiunto in rapporto alla cooperazione bilaterale con singoli paesi donatori o con la UE.

La dichiarazione ministeriale di Kiev rifletteva questo "spostamento a est", sancendo in modo ufficiale che da quel momento il processo ambiente per l'Europa si sarebbe concentrato sulla regione EECCA. A Kiev era stato deciso anche di riunire le attività della task force EAP (comitato direttivo politico) e del PPC (comitato direttivo finanziario) per consentire un uso più razionale delle scarse risorse disponibili nell'ambito del processo. Rileviamo tuttavia che la decisione di scegliere Belgrado come sede della successiva conferenza ministeriale non ha tenuto conto del cambio di orientamento geografico deciso a Kiev.

La situazione e le tendenze messe in rilievo dalla Commissione nella sua comunicazione del 2003 si sono intensificate negli anni che hanno preceduto la conferenza ministeriale di Belgrado del 2007. Tra le tendenze emerse tre meritano un'attenzione particolare in quanto permettono di giustificare l'esistenza del processo Ambiente per l'Europa e la sua funzione futura:

⁴ La convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza (CLRAP); la convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto trans-frontaliero ("convenzione Espoo"); la convenzione sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali; la convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali; la convenzione sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia di ambiente ("convenzione di Aarhus").

- in primo luogo la progressiva espansione della UE verso est; il quinto allargamento della UE significa che 27 dei 56 membri dell'UNECE fanno ora parte della UE, mentre altri tre (Croazia, Turchia e la ex Repubblica iugoslava di Macedonia) sono candidati all'adesione. Altri quattro paesi inoltre (Albania, Bosnia-Erzegovina, Serbia e Montenegro) fanno parte del processo di stabilizzazione e di associazione sono candidati potenziali all'adesione alla UE. Infine lo sviluppo della politica europea di vicinato (che a est vede coinvolti Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldova e Ucraina) e del partenariato strategico con la Russia ha profondamente cambiato il quadro delle relazioni tra la UE e la maggior parte dei restanti paesi del processo Ambiente per l'Europa;
- in secondo luogo i paesi EECCA si stanno sempre più diversificando per quanto riguarda sia le politiche interne che le relazioni con i paesi partner, al punto da mettere in dubbio sempre di più l'opportunità di trattare tutti i paesi EECCA alla stregua di una regione unica; e
- in terzo luogo la Russia e diversi altri paesi EECCA, quali il Kazakistan, hanno vissuto dalla fine degli anni Novanta una fase di rapida crescita economica e sono molto meno dipendenti dagli aiuti esterni per gli investimenti in campo ambientale e la creazione di capacità. La maggior parte dei donatori ha per questo sensibilmente ridotto i programmi di aiuto.

L'imminente conferenza ministeriale di Belgrado costituirà un'opportunità per esaminare i risultati del processo e riflettere sul suo possibile ruolo futuro in un nuovo contesto geopolitico.

La maggior parte degli Stati membri della UE e la Commissione sono stati e sono tuttora attivamente impegnati nel processo Ambiente per l'Europa. Recentemente, tuttavia, da più parti si è invocata una maggiore efficienza e una maggiore attenzione per le attività che permettono di massimizzare i risultati in campo ambientale, ad esempio impiegando gli strumenti esistenti anziché discutere su come metterne a punto di nuovi. La Commissione europea ha espresso il proprio sostegno a queste posizioni.

4. PROPOSTE PER IL FUTURO

La Commissione ritiene che fin dal 1991 il processo Ambiente per l'Europa abbia dato un importante contributo alla transizione dei paesi CEE/SEE/EECCA nel campo politiche ambientali. La sua importanza è tuttavia venuta scemando di pari passo con l'elaborazione di nuove iniziative e quadri normativi.

Oggi la legislazione e le norme della UE in campo ambientale soddisfano le necessità normative dei suoi nuovi Stati membri dell'Europa centrale e orientale. La grande maggioranza dei paesi rimanenti della regione UNECE ha stabilito forti legami con la UE mediante accordi di preadesione, stabilizzazione e associazione e grazie ai piani d'azione della politica europea di vicinato che favoriscono la protezione dell'ambiente in virtù di una migliore governance in campo ambientale, in particolare per quanto riguarda la legislazione e le istituzioni. La cooperazione bilaterale tra paesi UE e non UE della regione UNECE offre, secondo la Commissione, uno strumento più diretto per affrontare le sfide in campo ambientale dei singoli paesi e per incanalare l'assistenza della UE, promuovendo inoltre il coordinamento dei processi ambientali esistenti.

L'Unione europea sostiene apertamente e partecipa attivamente ai differenti fori internazionali multilaterali che si occupano di ambiente e in cui vengono discusse le tematiche che figurano nell'agenda della conferenza di Belgrado. Si tratta ad esempio della biodiversità, una delle grandi priorità della UE e un settore nel quale la Commissione sostiene a livello internazionale la convenzione sulla diversità biologica, che è stata notevolmente potenziata, e ha aumentato i finanziamenti al fondo mondiale per l'ambiente⁵.

Un altro esempio è dato dal consumo e dalla produzione sostenibili, ambito nel quale la strategia tematica della UE per l'uso sostenibile delle risorse naturali presenta anche una dimensione esterna che prevede, tra le altre misure, l'istituzione di un panel internazionale per l'uso sostenibile delle risorse naturali (istituzione che è in corso in cooperazione con il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP)). Il panel fornirà consulenze scientifiche indipendenti sulle principali conseguenze per l'ambiente dovute all'uso delle risorse. Tra gli aspetti importanti del suo lavoro vi sarà l'apporto alla definizione delle strategie volte a ridurre l'impatto ambientale nelle economie in rapida espansione, in particolare modificando le modalità insostenibili di produzione e consumo e creando competenze e capacità nei paesi in via di sviluppo.

Tenendo conto, da un lato, delle relazioni bilaterali della UE in campo ambientale, sempre più attive e, dall'altro, della sempre maggiore globalizzazione della cooperazione in campo ambientale, la Commissione ritiene che dopo la conferenza di Belgrado il ruolo principale dell'UNECE dovrebbe essere quello di facilitare l'attuazione delle convenzioni ambientali dell'ONU nella regione, in particolare per quanto riguarda l'incidenza delle stesse a livello transfrontaliero. La Commissione ritiene inoltre che l'UNECE dovrebbe continuare a svolgere un ruolo importante di coordinamento dell'attuazione a livello regionale del piano di Johannesburg del 2002 e a proseguire il proprio operato nel campo delle analisi dell'efficienza ambientale, che forniscono un importante orientamento ai paesi interessati oltre che un quadro d'insieme per i potenziali donatori.

Sulla base delle direttrici sopra illustrate, dopo la conferenza di Belgrado la Commissione intende proseguire il proprio impegno nel processo ambiente per l'Europa concentrandosi sulle attività e iniziative per le quali la cooperazione bilaterale della UE non sembra poter garantire risultati sufficienti.

Più in generale, allo scopo di evitare un inutile sovrapporsi di attività, di garantire la coerenza con le attività bilaterali della UE e di ottimizzare la ripartizione delle risorse, la Commissione, nell'ambito del processo ambiente per l'Europa, intende:

- partecipare attivamente all'opera di attuazione delle attuali convenzioni UNECE in campo ambientale;
- contribuire alle analisi sull'efficienza ambientale effettuate dall'UNECE;
- agevolare e sostenere l'operato della rete dei centri regionali per l'ambiente EECCA (nella misura in cui siano in grado di svolgere un ruolo centrale nella creazione di capacità nei paesi vicini e negli Stati dell'Asia centrale);

⁵ Comunicazione della Commissione: " Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 — e oltre. Sostenere i servizi ecosistemici per il benessere umano", (COM(2006) 216 def.).

- partecipare a iniziative selezionate su base subregionale che abbiano rilevanza per il processo Ambiente per l'Europa, in particolare quelle che hanno per oggetto l'Asia centrale;
- contribuire di concerto con gli Stati membri della UE a migliorare le infrastrutture idriche nella regione EECCA per conseguire gli obiettivi dell'iniziativa UE per l'acqua (EUWI).