

# Jean Monnet Module in European Union Law and Sustainable Development

## Reading Materials

Academic Year 2017/2018



### Teaching Staff

Prof. Riccardo Pavoni; Mr. Dario Piselli; Prof. Alessandro Palmieri;  
Prof. Federico Lenzerini; Prof. Sonia Carmignani, Prof. Patrizia Vigni



# Table of Contents

---

<b>Topic 1   Fundamental Notions of Sustainable Development in the Context of EU Law</b>	<b>7</b>
Jeffrey D. Sachs, 'Capitolo 6 - I limiti del Pianeta' in Jeffrey D Sachs, L'Era dello Sviluppo Sostenibile (Università Bocconi Editore 2015)	8
'Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile' Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/RES/70/1	37
'Dichiarazione sui Principi Guida dello Sviluppo Sostenibile' - Conclusioni del Consiglio (15 Luglio 2005) pp.28-32	72
'L'Azione Europea a Favore della Sostenibilità' Comunicazione della Commissione Europea del 22.11.2016, COM(2016) 739 final	76
Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2017 sull'azione dell'UE a favore della sostenibilità (2017/2009(INI))	97
Il futuro sostenibile dell'Europa: la risposta dell'UE all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile - Conclusioni del Consiglio (20 Giugno 2017) 10370/17	121
Jeffrey D Sachs, 'Capitolo 1 - Introduzione' in Jeffrey D Sachs, L'Era dello Sviluppo Sostenibile (Università Bocconi Editore 2015)	135
Karl Falkenberg, Sustainability Now! A European Vision for Sustainability (EPSC Strategic Notes, Issue 18, European Political Strategy Centre 2016)	161
Ingeborg Niestroy, How Are We Getting Ready? The 2030 Agenda for Sustainable Development in the EU and its member States (GDI Discussion Paper 9/2016)	191
<b>Topic 2   The EU Crisis Management Policy: Institutional Aspects and Main Missions and Operations</b>	<b>263</b>
Permanent Structured Cooperation (PESCO) Factsheet (2017)	264
Notification on PESCO to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2017)	266
EU Missions and Operations Factsheet (2017)	279
<b>Topic 3   Environmental Damage, Liability and Remedies in EU Law</b>	<b>281</b>
Maria Casoria, 'Danni al litorale e conseguenze risarcitorie: valutazione e metodi di quantificazione del danno ambientale' (2010) 2 Ianus 2	282
Directive of the European Parliament and of the Council 2004/35/EC of 21 April 2004 on environmental liability	302
EUCJ Case C-534/13 Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare and others v Fipa Group srl and others [4 March 2015]	330
R (on the application of Seiont, Gwyrfai and Llyfni Anglers' Society) v Natural Resource Wales and others [2015] EWHC 3578	345
Seiont, Gwyrfai and Llyfni Anglers' Society v Natural Resource Wales and others [2016] EWCA Civ 797	405
Sentenza, Corte di Cassazione, 21 Settembre 2017, n.21936, Provincia di Treviso c. F.lli Bonato di Bonato Enzo & C s.n.c	425

<b>Topic 4   Notion and Evolution of the EU Internal Market</b>	<b>445</b>
Carolyn Abbot and Maria Lee, 'Economic Actors in EU Environmental Law' (2015) 34 Yearbook of European Law 26	446
<b>Topic 5   The EU customs union, free movement of goods and environmental protection</b>	<b>481</b>
CJEU Case 240/83 Procureur de la République v Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU) [1985] ECR 531	482
CJEU Case 240/83 Procureur de la République v Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU) [1985] ECR 531, Opinion of AG Lenz	497
CJEU Case 302/86 Commission of the European Communities v Kingdom of Denmark [1988] ECR 4607	503
CJEU Case 302/86 Commission of the European Communities v Kingdom of Denmark [1988] ECR 4607, Opinion of AG Slynn	510
CJEU Case C-2/90 Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium [1992] ECR I-4431	518
CJEU Case C-67/97 Bluhme [1998] ECR I-8033	529
<b>Topic 6   European Citizenship and Free Movement of Persons</b>	<b>545</b>
<b>Topic 7   The Evolution of the EU Environmental Policy</b>	<b>547</b>
Declaration on Environment and Development (adopted 13 June 1992) 31 ILM 874	548
<b>Topic 8   The Principle of Sustainable Development in International and European Law</b>	<b>567</b>
Virginie Barral, 'Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm' (2012) 23(2) European Journal of International Law 377	568
Alan Boyle and David Freestone, 'Introduction' in Alan Boyle and David Freestone (eds) International Law and Sustainable Development (Oxford University Press 1999)	592
Sander RW van Hees, 'Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept' (2014) 10(2) Utrecht Law Review 60	610
Riccardo Pavoni e Dario Piselli, 'The Sustainable Development Goals and International Environmental Law: Normative Value and Challenges for Implementation' (2016) 13(26) Veredas do Direito 13	627
<b>Topic 9   The Precautionary Principle in International and EU Law</b>	<b>675</b>
Commissione Europea, 'Principio di Precauzione' COM(2000) 1 final	676
CJEU Case C-78/16, Pesce and others v Presidenza del Consiglio dei ministri [2016]	705
F. Munari, 'Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell'ambiente' (2017) 3 Il diritto dell'Unione europea 131	724
<b>Topic 10   European Union Law, Biodiversity and Climate Change</b>	<b>749</b>
Jeffrey D Sachs, 'Capitolo 13 - Salvare la Biodiversità e Proteggere I Servizi Ecosistemici' in Jeffrey D Sachs, L'Era dello Sviluppo Sostenibile (Università Bocconi Editore 2015)	750
Commissione Europea, 'Riesame dell'Attuazione delle Politiche Ambientali dell'UE' COM(2017) 63 final	780
Commissione Europea, 'Strategia dell'UE Sulla Biodiversità Fino al 2020' COM(2011) 244 final	796

Accordo di Parigi' (Traduzione non Ufficiale del Ministero dell'Ambiente Italiano del testo ufficiale del Paris Agreement)	814
Commissione Europea, 'Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030' COM(2014) 15 final	830
Nicolas de Sadeleer, 'European Union' in Elisa Morgera and Jona Razzaque (eds) Biodiversity and Nature Protection Law. Elgar Encyclopedia of Environmental Law Volume III (Edward Elgar 2017)	851
Jeffrey D Sachs, 'Capitolo 12 - Il Cambiamento Climatico' in Jeffrey D Sachs, L'Era dello Sviluppo Sostenibile (Università Bocconi Editore 2015)	867
Intended Nationally Determined Contribution of the European Union and its Member States (2015)	910
Commissione Europea, 'Strategia dell'UE di Adattamento ai Cambiamenti Climatici' COM(2013) 216 final	915

## **Topic 11 | The External Policies of the EU: Trade, International Cooperation and Sustainable Development** **927**

Nuovo Consenso Europeo in Materia di Sviluppo <<Il Nostro Mondo, La Nostra Dignità, Il Nostro Futuro>> Dichiarazione Comune [2017] OJ C 210/01	928
Commissione Europea, 'Un Partenariato Rinnovato con I paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico' JOIN(2016) 52 final	954
Fabrizio Marrella, 'Unione Europea, Commercio Internazionale e Diritti Umani' in Il Libro dell'Anno del Diritto 2014 (Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani 2014)	985
Fabrizio Marrella, 'UE ed Investimenti Diretti Esteri' in Fabrizio Marrella, L'Unione Europea a Venti Anni da Maastricht: Verso Nuove Regole (Editoriale Scientifica 2013)	988
Commissione Europea, 'Policy Coherence for Development. 2015 EU Report' SWD(2015) 159 final, Executive Summary	1022
Effective Development Cooperation. Has the European Union Delivered?(2016) 10-19	1027
Commissione Europea, 'Valutazione del consenso europeo del 2005 per lo sviluppo che accompagna l'iniziativa "Proposta relativa a un nuovo consenso europeo in materia di sviluppo"' SWD(2016) 388 final	1039
Commissione Europea, 'Un approccio strategico alla resilienza nell'azione esterna dell'UE' JOIN(2017) 21 final	1042
Commissione Europea, 'Potenziare gli investimenti per la crescita e l'occupazione' COM(2016) 581 final, 7-16	1068



## Topic 1 (lecture 1)

# Fundamental notions of sustainable development in the context of EU law

---

### Recommended Readings:

- Jeffrey D Sachs, 'Capitolo 6 - I limiti del Pianeta' in Jeffrey D Sachs, *L'Era dello Sviluppo Sostenibile* (Università Bocconi Editore 2015)
- 'Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile' Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/RES/70/1
- 'Dichiarazione sui Principi Guida dello Sviluppo Sostenibile' - Conclusioni del Consiglio (15 Luglio 2005) pp.28-32
- 'L'Azione Europea a Favore della Sostenibilità' Comunicazione della Commissione Europea del 22.11.2016, COM(2016) 739 final
- Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2017 sull'azione dell'UE a favore della sostenibilità (2017/2009(INI))
- Il futuro sostenibile dell'Europa: la risposta dell'UE all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile - Conclusioni del Consiglio (20 Giugno 2017) 10370/17

### Optional Readings:

- Jeffrey D Sachs, 'Capitolo 1 - Introduzione' in Jeffrey D Sachs, *L'Era dello Sviluppo Sostenibile* (Università Bocconi Editore 2015)
- Karl Falkenberg, *Sustainability Now! A European Vision for Sustainability* (EPSC Strategic Notes, Issue 18, European Political Strategy Centre 2016)
- Ingeborg Niestroy, *How Are We Getting Ready? The 2030 Agenda for Sustainable Development in the EU and its member States* (Discussion Paper 9/2016, German Development Institute 2016)

## Capitolo 6

Jeffrey D. Sachs

### I LIMITI DEL PIANETA\*

Una crescita economica che dura secoli sembrerebbe presentare un enigma. Se la Terra stessa è finita, come possono continuare a crescere l'economia e la popolazione? Ci sono limiti alla crescita? Li abbiamo già raggiunti? C'è ancora «spazio» sulla Terra perché i paesi poveri accrescano il loro standard di vita? La Terra ha risorse adeguate – acqua, terra, aria e servizi ecosistemici, come la pesca e la raccolta di legname nelle foreste – per sostenere un'economia mondiale in crescita? In breve, la crescita economica può conciliarsi con la sostenibilità ambientale?

Queste domande ci portano al cuore dello sviluppo sostenibile. Il nostro obiettivo è un mondo prospero, socialmente inclusivo e ambientalmente sostenibile. Ma si possono veramente raggiungere tutti questi obiettivi? A partire dalla fine del Settecento, i grandi pensatori vi hanno riflettuto. Si sono chiesti se il miglioramento degli standard di vita si sarebbe rivelato illusorio mano a mano che il mondo rimaneva a corto di risorse primarie. Nel lungo periodo, la scarsità condanna l'umanità alla povertà? I miglioramenti dei nostri standard di vita sono semplicemente uno splafonamento temporaneo, che l'umanità pagherà sotto forma di una futura crisi ambientale? Sono timori di cui si sente parlare sempre più spesso, nel momento in cui le crisi relative a cambiamento climatico, degradazione del suolo, scarsità d'acqua e perdita della biodiversità continuano ad aggravarsi.

Tuttavia ritengo che prestando un'attenzione reale e scientifica alle reali e crescenti minacce ambientali, si possano trovare i modi per armonizzare la crescita – ovvero un progresso materiale nel tempo – con la sostenibilità ambientale. Questo ottimismo sta al cuore dello sviluppo sostenibile quale idea normativa. Prendendo le dovute precauzioni, rispettando i vincoli alle risorse, riconoscendo la pericolosa distruzione dell'ambiente che stiamo perpetrando sfrenatamente e cambiando rotta, l'umanità ha la possibilità di raggiungere i suoi obiettivi, ponendo fine alla povertà, innalzando gli standard di vita, garantendo l'inclusione sociale e proteggendo l'ambiente per noi stessi, per le altre specie e per le generazioni future. Per farlo, dobbiamo capire i veri limiti naturali – i limiti del pianeta – che dobbiamo rispettare in quanto amministratori responsabili della Terra.

---

\* **Nota bene:** Questo capitolo è estratto dal volume 'L'era dello sviluppo sostenibile' (Università Bocconi Editore 2015). Il suo uso è consentito solamente a fini didattici. Ne sono vietate la diffusione e la riproduzione in qualsiasi modalità o formato.



## L'impatto umano sul pianeta

La crescita economica è complicata, ma lo sviluppo sostenibile lo è ancora di più. Per uno sviluppo sostenibile, sono tre gli obiettivi che vanno conseguiti contemporaneamente: crescita economica, ampia inclusione sociale, sostenibilità ambientale. Mentre molti paesi hanno risolto i difficili problemi della crescita, pochi sono riusciti a realizzarli tutti e tre.

Ma possiamo spingerci oltre. Dal momento che molte delle sfide ambientali – come il cambiamento climatico, l'acidificazione degli oceani e l'estinzione delle specie – sono crisi su scala globale e che tutti i paesi ne stanno avvertendo gli effetti, possiamo dire che nessuno ha veramente intrapreso la strada dello sviluppo sostenibile. Anche se singoli paesi stanno facendo sforzi enormi, sono ancora vulnerabili rispetto a un'economia mondiale che non è riuscita a intraprendere azioni adeguate per prevenire le calamità ambientali.

I problemi diventano più complessi, non più semplici. Il principale è di scala: l'economia mondiale è diventata molto grande rispetto alle risorse planetarie, che sono finite. L'umanità sta premendo contro i limiti dell'ambiente. Come dicono ecologisti di fama mondiale, l'umanità sta oltrepassando i limiti del pianeta in molte aree critiche.

Passiamo rapidamente in rassegna gli eventi mondiali. Nel suo fondamentale *Saggio sul principio della popolazione* del 1798 Thomas Malthus mise in guardia l'umanità sul fatto che le pressioni demografiche avrebbero manifestato la tendenza a compromettere il miglioramento negli standard di vita. Se l'umanità fosse stata in grado di elevarli, scriveva Malthus, la popolazione sarebbe aumentata in misura corrispondente, finché l'incremento demografico non avrebbe messo a dura prova l'approvvigionamento di cibo, annullando così il miglioramento degli standard di vita. Malthus era decisamente pessimista rispetto allo sviluppo sostenibile!

Oggi sappiamo che Malthus fu troppo frettoloso nell'asserire che le pressioni demografiche avrebbero automaticamente ribaltato i miglioramenti ottenuti con lo sviluppo economico. Di certo non poteva immaginare il dinamismo dei progressi tecnologici indotti dalla scienza che si sarebbero verificati dopo il suo saggio. Di certo non poteva prevedere, in particolare, la Rivoluzione verde, che avrebbe accresciuto enormemente la capacità di produrre cibo per sfamare una più ampia popolazione globale. Né avrebbe potuto prevedere la transizione demografica in base alla quale le famiglie abbienti avrebbero scelto di avere meno figli, al punto che, in alcune delle aree più ricche del mondo, le popolazioni si sono già stabilizzate o stanno addirittura declinando.

Tuttavia, in molte cose Malthus aveva ragione. Quando scriveva, la popolazione mondiale si aggirava intorno ai 900 milioni di persone. Da allora è cresciuta più di sette volte. In effetti, è decisamente aumentata con l'incremento a lungo termine della produttività. E

aumenterà ancora, in futuro: forse fino a 10,9 miliardi di persone nel 2100 (secondo la variante della fecondità media della UN Population Division).

Per valutare la dimensione dell'impatto umano sull'ambiente – le pressioni che l'umanità sta esercitando sull'ecosistema Terra – dobbiamo mettere insieme i meri numeri relativi al numero di persone con l'incremento delle risorse usate da ognuno. A questo scopo, possiamo prendere in considerazione le stime approssimate del prodotto mondiale pro capite. Nel 1800, il prodotto lordo mondiale (PLM) pro capite era intorno ai 330 dollari a prezzi 2013. Oggi è di circa 12.600 dollari pro capite. Ciò significa che il reddito pro capite è aumentato di circa 38 volte.

Essendo il prodotto mondiale totale (PLM) il prodotto della popolazione e del PLM/popolazione, il prodotto mondiale totale è aumentato di circa 275 volte, dai 300 miliardi di dollari circa nel 1880 ai circa 91.000 miliardi di dollari attuali. Naturalmente, sono stime molto approssimative, ma ci danno il senso dell'ordine di grandezza. Purtroppo, questa produzione si è tradotta anche in un incremento dell'impatto umano negativo sull'ambiente fisico.

L'umanità è diventata così popolosa e così produttiva che possiamo dire di essere degli «intrusi» rispetto al nostro pianeta. Voglio dire che stiamo oltrepassando i confini della capacità biologica della Terra, minacciando la natura e anche la sopravvivenza, nel futuro, della nostra specie. Il concetto di limiti del pianeta è estremamente utile. Quando lo scienziato ambientalista di fama mondiale Johan Rockström riunì altri eminenti scienziati dei sistemi, tutti insieme si chiesero: quali sono le sfide fondamentali derivanti da un impatto dell'umanità sull'ambiente fisico senza precedenti? Le possiamo quantificare? Possiamo identificare i limiti operativi prudenziali per l'attività umana, in modo da cominciare immediatamente a ridisegnare le tecnologie e le dinamiche della crescita economica, allo scopo di ottenere uno sviluppo che stia dentro i limiti del pianeta?

Ne scaturì la lista di limiti del pianeta, suddivisa in nove aree, riportata dalla [Figura 1.11](#) (Rockström et al., 2009). Il primo e più importante riguarda il cambiamento climatico indotto dall'uomo. Lo studieremo in dettaglio nel [capitolo 12](#). Per il momento, prendiamo nota del fatto che è il risultato dei livelli crescenti di gas serra (GHG) nell'atmosfera. I GHG comprendono l'anidride carbonica, il metano, il protossido d'azoto e parecchie altre sostanze chimiche. Questi gas hanno una proprietà in comune: riscaldano il pianeta. Quanto maggiore è la loro concentrazione tanto più calda è, in media, la Terra. A causa dell'attività industriale, la concentrazione di GHG è aumentata enormemente nel secolo passato e la Terra si è già riscaldata di 0,9 gradi Celsius rispetto alle temperature pre Rivoluzione industriale. Con il trend attuale la Terra si riscalderà di diversi gradi Celsius entro la fine del XXI secolo.

I gas serra consentono alle radiazioni solari, sotto forma di raggi ultravioletti, di attraversare l'atmosfera, riscaldando così il pianeta. La Terra, a sua volta, riflette questo

calore sotto forma di raggi infrarossi. La Terra si riscalda fino al punto in cui le radiazioni in entrata (ultraviolette) sono esattamente controbilanciate dalle radiazioni infrarosse in uscita. I GHG, comunque, trattengono una parte di questi raggi infrarossi in uscita, rendendo la Terra più calda di quanto sarebbe senza l'atmosfera (senza i GHG nell'atmosfera, la Terra assomiglierebbe alla luna e sarebbe notevolmente più fredda). Fin qui tutto bene. Il problema è che la Terra, con l'aumento della concentrazione di GHG nell'atmosfera, sta diventando più calda di quanto non fosse prima che prendesse avvio l'industrializzazione. E queste temperature in crescita stanno spingendo il pianeta verso un nuovo clima, diverso da quello che ha sorretto la vita umana nel corso della storia. È un cambiamento climatico estremamente pericoloso (come argomenterò più in dettaglio in seguito). Minaccia la produzione globale di cibo; minaccia la sopravvivenza delle altre specie; minaccia di produrre uragani di maggiore intensità; minaccia, infine, un innalzamento del livello degli oceani, che potrebbe distruggere la vita in molte regioni del mondo.

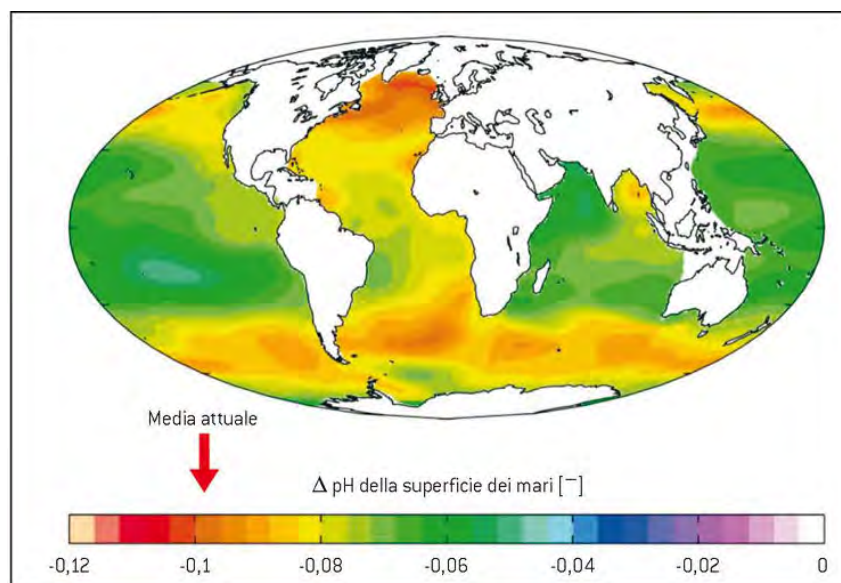
Il più importante dei GHG è l'anidride carbonica ( $\text{CO}_2$ ). La fonte principale della  $\text{CO}_2$  prodotta dall'uomo è la combustione del carbone, del petrolio e del gas (l'altra che analizzeremo è il cambio di destinazione del suolo, come la deforestazione). La liberazione di energia nei carburanti fossili deriva dalla combustione del carbonio in queste fonti di energia. Gli atomi di carbonio si combinano con l'ossigeno e liberano energia più  $\text{CO}_2$ . Per questo, la  $\text{CO}_2$  è il sottoprodotto inevitabile della combustione dei combustibili fossili. Combustibili che hanno creato l'economia moderna. Senza di essi, il mondo sarebbe povero, come lo è stato per millenni fino alla Rivoluzione industriale. Oggi, tuttavia, le emissioni di  $\text{CO}_2$  da combustibili fossili rappresentano una minaccia senza precedenti. Dobbiamo trovare nuovi modi per produrre e utilizzare l'energia, per riuscire a godere dei benefici dell'economia moderna senza la terribile minaccia del cambiamento climatico.

Il secondo limite del pianeta, l'acidificazione degli oceani, è strettamente collegato al primo. Gli oceani stanno diventando più acidi, poiché la concentrazione atmosferica di  $\text{CO}_2$  aumenta. La  $\text{CO}_2$  dell'atmosfera si dissolve negli oceani, producendo acido carbonico ( $\text{H}_2\text{CO}_3$ ). L'acido carbonico si decompone in uno ione di idrogeno ( $\text{H}^+$ ) e in bicarbonato ( $\text{HCO}_3^-$ ). L'aumento di  $\text{H}^+$  porta a un incremento di acidità degli oceani. La crescente acidità minaccia vari generi di vita marina, tra cui il corallo, i crostacei, le aragoste e il minuto plancton, rendendo difficile per queste specie formare il loro guscio protettivo.

Il pH dell'oceano è già diminuito di 0,1 unità nella scala che va da 0 (il più acido) a 14 (il meno acido). Un cambiamento di 0,1 può sembrare poca cosa, ma la scala è logaritmica, cosicché una riduzione dello 0,1 significa un aumento dei protoni nell'oceano di 0,1 alla decima potenza ossia circa 0,26 ( $10^{0.1}$ ), un aumento del 26 per cento dell'acidità degli oceani, con un'acidificazione che continuerà a crescere di pari passo con l'aumento della concentrazione atmosferica di  $\text{CO}_2$ . La mappa dell'oceano nella [Figura 6.1](#) mostra come i

cambiamenti nella scala del pH si possono già rilevare in diverse parti del mondo. Gli oceani non stanno diventando acidi in maniera uniforme; gli effetti locali dipendono dalle dinamiche degli oceani e dalle attività economiche nell'area. Tuttavia, la mappa del pH nella figura mostra che siamo già sulla strada di un aumento pericoloso dell'acidità degli oceani.

**Figura 6.1** Le variazioni del pH degli oceani\*



\* Stima del cambiamento del pH in superficie tra il periodo pre-industriale (1700) e oggi (1990)

Fonte: Plumbago, Wikimedia Commons, CC BY-SA 3.0

Il terzo limite del pianeta è l'esaurimento dell'ozono stratosferico. Verso la fine degli anni Settanta, alcuni brillanti scienziati scoprirono che particolari sostanze chimiche, chiamate clorofluorocarburi (CFC), all'epoca utilizzati principalmente per la refrigerazione e per l'aerosol, tendevano a salire negli strati inferiori dell'atmosfera e a dissociarsi (ossia a dividersi in molecole più piccole). Il cloro contenuto nei CFC, dissociandosi dal resto della molecola, attaccava l'ozono ( $O_3$ ) negli strati inferiori dell'atmosfera (la stratosfera). Per caso, un nuovo satellite della NASA si trovava al posto giusto per scattare foto dello strato di ozono dallo spazio e, disgraziatamente, le foto fornirono la prova che, a metà degli anni Ottanta, sopra il Polo sud c'era un gigantesco buco nell'ozono (area di distruzione dell'ozono).

Fu una scoperta sensazionale. Il livello dell'ozono negli strati inferiori dell'atmosfera protegge gli esseri umani dal ricevere troppi raggi violetti dal sole. La distruzione dell'ozono era, di colpo, una gravissima minaccia alla sopravvivenza umana. C'era il timore concreto

che il cancro della pelle e altre malattie potessero aumentare vertiginosamente di pari passo con la distruzione dei livelli di ozono.

Fortunatamente, i grandi risultati ottenuti dalla scienza e dalla tecnologia hanno risparmiato all'umanità il peggio. Il pubblico fu informato appena in tempo che sostanze chimiche industriali ritenute innocue erano, in realtà, una grave minaccia per la salute pubblica. I CFC andavano eliminati prima che provocassero una catastrofe. La buona notizia è che il mondo ha reagito, introducendo un nuovo trattato per eliminare gradualmente i CFC dai sistemi industriali e sostituirli con sostanze chimiche più sicure. Questo sta avvenendo oggi, passo dopo passo. Senza le scoperte scientifiche, le invenzioni tecnologiche e gli accordi globali, la distruzione dell'ozono sarebbe stata una minaccia grave per l'umanità. Tuttavia, non l'abbiamo ancora superata del tutto: dobbiamo eliminare completamente i CFC e assicurarci che le sostanze chimiche con le quali li sostituiamo siano pienamente sicure.

Il quarto limite del pianeta mostrato nella [Figura 1.11](#) (procedendo in senso orario) è l'inquinamento provocato da flussi eccessivi di azoto e di fosforo, frutto soprattutto del pesante utilizzo di fertilizzanti chimici da parte degli agricoltori di tutto il mondo. Anche in questo caso, un prodotto di enorme beneficio per l'umanità – i fertilizzanti chimici – nascondeva un pericolo grave. Gli agricoltori devono immettere azoto, fosforo e altre sostanze nutrienti nei terreni per ottenere raccolti adeguati. Senza fertilizzanti, i rendimenti sarebbero all'incirca di 500-1.000 chili per ettaro, invece delle 3-5 tonnellate ottenibili con. Senza fertilizzanti chimici, non sarebbe possibile alimentare i 7,2 miliardi di persone che popolano il pianeta. Si è stimato che oggi vengono alimentati, grazie ai fertilizzanti chimici, circa 4 miliardi di persone.

Il problema è che molto dell'azoto e del fosforo non viene assorbito dalle colture, ma ritorna nell'aria e viene trasportato altrove dal vento. In gran parte finisce nelle falde freatiche e nei fiumi, con forti concentrazioni negli estuari, dove i fiumi si immettono negli oceani. A sua volta, il pesante afflusso di azoto e di fosforo porta a pericolosi cambiamenti ecologici. Le sostanze nutrienti danno origine a una proliferazione di alghe. Quando queste muoiono, vengono consumate da batteri che, a loro volta, distruggono l'ossigeno nell'acqua, dando origine a zone morte ipossiche (a basso tenore di ossigeno) e uccidendo i pesci e altre forme di vita marina. Questo processo di eutrofizzazione (elevata concentrazione di nutrienti che porta alla proliferazione di alghe e poi all'eutrofizzazione) si sta già verificando in più di cento estuari in tutto il mondo.

Il quinto limite deriva dall'uso eccessivo di acqua dolce. Per sopravvivere, gli esseri umani e altre specie ne hanno bisogno ogni giorno. Circa il 70 per cento di tutta quella utilizzata dall'umanità è usato per la produzione agricola, circa il 20 per cento dalla produzione industriale e il restante 10 per cento è destinato a usi casalinghi per cucinare, per l'igiene

personale ecc. Attualmente, l'umanità sta usando molta acqua, specialmente per la produzione di cibo, cosa che, in molte parti del mondo, sta prosciugando le più importanti fonti. Ovunque gli agricoltori attingono alle falde acquifere prelevando l'acqua più rapidamente di quanto non vengano rifornite dalle piogge. È così che le falde si stanno prosciugando. Quando si saranno esaurite, gli agricoltori che dipendono da queste acque freatiche subiranno massicce perdite in termini produttivi con una conseguente penuria di cibo. La distruzione delle acque freatiche è oggi un fenomeno mondiale, che riguarda il Midwest degli Stati Uniti, il nord della Cina e le pianure dell'Indo e del Gange nell'India settentrionale e nel Pakistan.

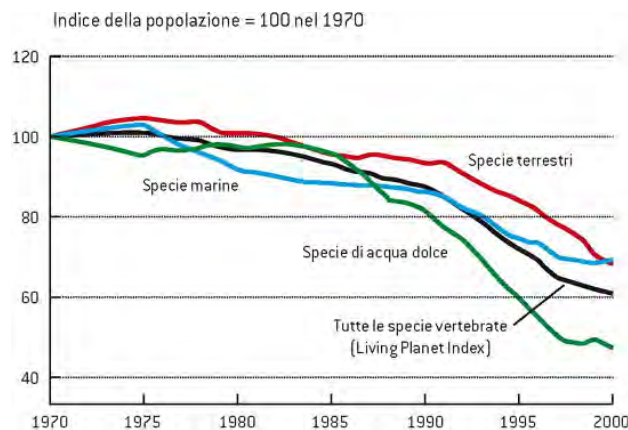
La penuria di acqua dolce sarà aggravata da altri problemi: la crescita demografica, l'uso industriale dell'acqua (per esempio, per gli impianti di estrazione e per quelli idroelettrici), i cambiamenti nelle precipitazioni atmosferiche e nell'umidità dei suoli dovuti al cambiamento climatico prodotto dall'uomo, la perdita delle acque provenienti dai ghiacciai mano a mano che questi si ritirano e alla fine scompariranno a causa del riscaldamento globale. Nel complesso, nei prossimi decenni si assisterà a una crisi assai pesante per molte regioni del mondo.

Il sesto limite è il cambiamento nell'uso del suolo. L'umanità ne fa un uso massiccio per produrre cibo, per far pascolare gli animali, per ricavare legname e altri prodotti della foresta (come l'olio di palma), per espandere le città. È da migliaia d'anni che l'umanità trasforma aree naturali quali le foreste in terreni coltivati e in pascoli. Là dove una volta c'erano fitte foreste sono oggi terreni agricoli o città. La deforestazione che ne è derivata non solo accresce la CO<sub>2</sub> nell'atmosfera (perché il carbonio che è nelle piante e negli alberi ritorna nell'atmosfera), andando così a sommarsi al cambiamento climatico prodotto dall'uomo, ma distrugge anche gli habitat di altre specie. Il cambiamento nell'uso del suolo da parte dell'uomo, non importa se per farne fattorie, pascoli o città, sta provocando una massiccia alterazione dell'ecosistema e della sopravvivenza di alcune specie in molte parti del mondo.

Il settimo limite del pianeta è la perdita di biodiversità. L'evoluzione della vita sulla Terra ha creato una considerevole diversità biologica, fra 10 e 100 milioni di specie differenti, molte delle quali non sono state ancora catalogate. Questa biodiversità non solo definisce la vita sul pianeta, ma dà un prezioso contributo alle funzioni dell'ecosistema, alla produttività agricola e, in definitiva, alla salute e alla sopravvivenza dell'umanità. Dipendiamo dalla biodiversità per l'alimentazione, per la sicurezza rispetto a molti rischi naturali (per esempio, le inondazioni costiere), per un'infinità di materiali da costruzione e industriali, per l'acqua dolce e per la nostra capacità di resistere ai parassiti e agli agenti patogeni. Quando la biodiversità subisce alterazioni, le funzioni ecosistemiche cambiano considerevolmente, in genere in modo avverso (per esempio, diminuisce la resa delle coltivazioni).

L'umanità sta alterando pesantemente la biodiversità. Lo fa in un'infinità di modi, compreso l'inquinamento, i cambiamenti di destinazione del suolo come la deforestazione, il cambiamento climatico indotto dall'uomo, lo sfruttamento eccessivo delle acque dolci, l'acidificazione degli oceani e i flussi di azoto e di fosforo. Molte specie declinano per numero, diversità e resilienza. La [Figura 6.2](#) dà un'idea generale del declino delle popolazioni. In effetti, tantissime specie rischiano l'estinzione totale e molti scienziati ritengono che l'umanità stia attualmente provocando la sesta grande ondata di estinzione sulla Terra. Come mostra la [Tabella 6.1](#), le altre cinque estinzioni nella storia della Terra sono derivate da processi naturali, come i vulcani e i meteoriti, nonché le stesse dinamiche interne della Terra. La sesta mega-estinzione non è naturale. È il risultato di una specie – gli esseri umani – che danneggia così gravemente il pianeta da porre a rischio milioni o addirittura decine di milioni di altre specie. Dal momento che l'umanità dipende da queste altre specie, naturalmente stiamo danneggiando gravemente l'umanità stessa.

**Figura 6.2** L'indice della biodiversità Living Planet (1970-2000)



Fonte: «Living Planet Report 2012», WWF International, Gland, 2012

**Tabella 6.1** Le prime cinque grandi estinzioni

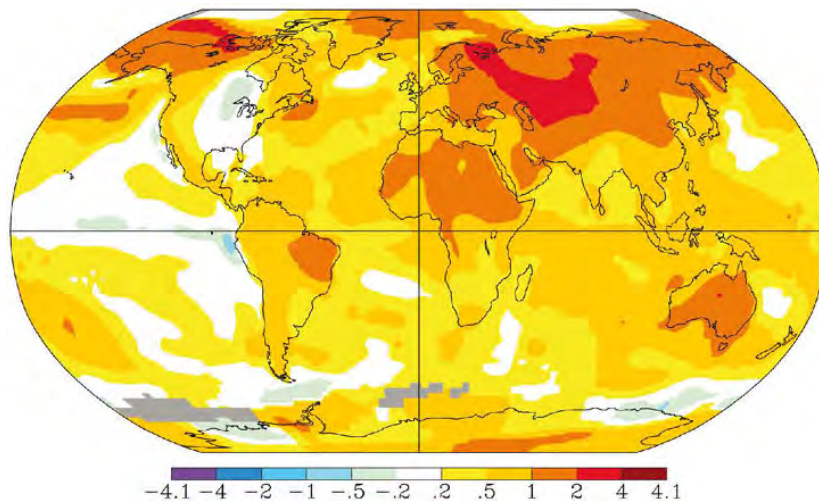
1. Fine dell'ordoviciano, 440 milioni di anni fa	Enorme glaciazione e abbassamento del livello dei mari; scompare il 60% delle specie
2. Fine del devoniano, 365 milioni di anni fa	Glaciazione e livelli dei mari decrescenti; provocata, probabilmente, dall'impatto di un meteorite; estinto il 70% delle specie
3. Fine del permiano, 225 milioni di anni fa	Enormi eruzioni vulcaniche; sulla Terra scende l'inverno; estinto il 90-95% di tutte le specie

4. Fine del triassico, 210 milioni di anni fa	Causata, probabilmente, dallo sciame di una cometa; estinti la maggior parte dei rettili oceanici e molti anfibi
5. Fine del cretaceo (estinzione KT), 65 milioni di anni fa	La Terra viene colpita da un meteorite; si estinguono dinosauri, rettili marini, ammonoidi e molte specie di piante; meno toccati i mammiferi, gli uccelli più antichi, le tartarughe, i coccodrilli e gli anfibi

L'ottavo limite è il carico di aerosol atmosferico. Quando bruciamo carbone, biomasse, gasolio e altre fonti inquinanti, vengono immesse nell'aria piccole particelle che determinano un enorme inquinamento dell'aria, che è molto dannoso per i polmoni, causa ogni anno molte vittime e ha un impatto rilevante sulle dinamiche di cambiamento del clima. Particelle molto sottili, meno di 2,5 micron di diametro ( $2.5 \mu\text{m}$ ), possono provocare malattie mortali ai polmoni. Le città più grandi della Cina hanno sperimentato livelli catastrofici di inquinamento da aerosol atmosferico, che hanno portato a uno smog urbano così denso che in certi giorni è pericoloso andare in giro.

La categoria successiva (molto ampia) è quella dell'inquinamento chimico. Industrie come la petrolchimica, la produzione siderurgica e l'industria mineraria non solo utilizzano per le loro lavorazioni una quantità enorme di terreno e di acqua, ma immettono nell'ambiente grandissimi quantitativi di sostanze inquinanti, molte delle quali si accumulano. Possono essere davvero micidiali sia per gli esseri umani che per le altre specie. La Cina, leader mondiale della crescita economica nell'ultimo trentennio, è diventata leader anche nell'inquinamento dei corsi d'acqua delle sue città più grandi, a causa delle lavorazioni industriali pesanti, un problema ambientale con cui dovrà fare i conti.

**Figura 6.3** Temperature alla superficie nel 2013 confrontate con il 1951-1980





Fonte: Calculated at [http://data.giss.nasa.gov/cgi-bin/gistemp/nmaps.cgi?sat=4&sst=3&type=anoms&mean\\_gen=0112&year1=2013&year2=2013&base1=1951&base2=1980&radius=1200&pol=rob](http://data.giss.nasa.gov/cgi-bin/gistemp/nmaps.cgi?sat=4&sst=3&type=anoms&mean_gen=0112&year1=2013&year2=2013&base1=1951&base2=1980&radius=1200&pol=rob)

Quando l'umanità oltrepassa questi limiti significa che le pressioni umane sull'ambiente eccedono la capacità dei sistemi naturali di assorbirle; ne consegue un rilevante cambiamento nel funzionamento degli ecosistemi. Questi cambiamenti, a loro volta, minacciano il benessere umano e addirittura la sua sopravvivenza quando gli shock si verificano in zone in cui le popolazioni sono molto povere e non hanno riserve di ricchezza e infrastrutture che le possano proteggere. Quando i pesci muoiono, anche le comunità di pescatori muoiono. Quando le falde acquifere si esauriscono, l'agricoltura crolla. Quando il clima cambia, intere regioni possono andare incontro a sconvolgimenti e addirittura a guerre, come avviene sempre più spesso nelle regioni aride dell'Africa, del Medio Oriente e dell'Asia occidentale.

Il cambiamento climatico indotto dall'uomo – la cui manifestazione più diretta è stata l'aumento delle temperature – ha già acuito questo impatto disastroso in molte parti del mondo. Prendiamo la mappa mondiale delle temperature medie del 2013 in tutte le località della Terra, predisposta dalla NASA, rispetto a quelle del periodo 1951-80 ([Fig. 6.3](#)): quasi tutto il mondo era più caldo nel 2013, salvo alcune aree minuscole negli oceani (per esempio, al largo delle coste del Perù) che erano in media più fredde. La stessa cosa vale per quasi ogni periodo degli anni recenti: il riscaldamento è pervasivo e riguarda quasi tutta la superficie terrestre e marina.

All'aumento della temperatura media globale si è accompagnata una maggior frequenza di ondate di caldo estremo. Uno scienziato del clima di fama mondiale, James Hansen, ha preso in esame gli eventi di caldo estremo verificatisi sul pianeta dal 1950 al 2011 dimostrando che sono aumentate enormemente: ondate che si verificavano 1-2 volte ogni 1.000 giorni negli anni Cinquanta oggi hanno una frequenza di 50-100 volte ogni 1.000 giorni.

### [Dinamica della crescita](#)

Il fatto che l'umanità stia già premendo contro i limiti del pianeta è una realtà scioccante. È probabile, tuttavia, che nel futuro le pressioni ambientali non diminuiscano ma aumentino. Questo perché sia la popolazione mondiale che il PIL pro capite continuano a crescere. In effetti, ci interessa che i paesi poveri riescano a innalzare i loro standard di vita. Siamo, quindi, di fronte alla sfida più importante dello sviluppo sostenibile: come conciliare la crescita continua dell'economia mondiale con la sostenibilità degli ecosistemi terrestri e la biodiversità.

È una sfida estremamente importante e impegnativa. Vogliamo lo sviluppo economico e abbiamo bisogno della sostenibilità ambientale. Le due cose sembrano contraddittorie, ma, come sosterrò, sono in realtà compatibili se seguiamo delle politiche intelligenti. Certo, non sarà facile, ma dobbiamo imparare a realizzare uno sviluppo economico che si mantenga entro i limiti del pianeta.

Per avere un'idea delle dimensioni della sfida, consideriamo, in primo luogo, l'ammontare di «crescita inespresa» che c'è ora nel sistema economico mondiale intendendo con questa espressione l'ammontare di crescita economica che ci possiamo attendere dal recupero dei paesi poveri nei confronti di quelli più ricchi, anche se questi non cresceranno rapidamente nel futuro.

Il nostro è un mondo da 91 trilioni di dollari l'anno (stima del Fondo Monetario Internazionale per il 2104), a prezzi internazionali (parità di potere d'acquisto). 7,2 miliardi di persone hanno un prodotto medio pro capite di circa 12.000 dollari. Nei paesi ad alto reddito, il reddito medio è più o meno tre volte la media mondiale, ovvero si aggira sui 36.000 dollari; nei paesi in via di sviluppo (paesi a basso e medio reddito) è di circa 7.000 dollari. Supponiamo che questi ultimi riescano a portarsi allo stesso livello del mondo ricco. Il processo di recupero innalzerebbe il loro reddito a 36.000 dollari e il reddito medio mondiale allo stesso livello. Triplicando il reddito medio, aumenterebbe analogamente il prodotto mondiale totale portandosi da circa 91 a circa 275 trilioni di dollari.

Si tratta di un incremento sbalorditivo per un'economia mondiale che ha già oltrepassato i principali limiti del pianeta. Sottostima, tuttavia, l'impatto potenziale che potrebbe avere dal momento che avverrebbe con la popolazione attuale. Consideriamo allora la futura crescita demografica. Si prevede un aumento della popolazione mondiale, da 7,2 a 9,6 miliardi di persone circa entro la metà del secolo e a 10,8 miliardi entro la fine del secolo. Già l'aumento previsto entro il 2050 rappresenta un incremento del 33 per cento. Con un pieno recupero, quindi l'economia mondiale arriverebbe fino a 9,6 miliardi di persone con un reddito pro capite di 36.000 dollari, ovvero un reddito mondiale totale di 346 trilioni di dollari, quasi quattro volte il PLM attuale.

È vero che è improbabile che la convergenza si realizzi entro il 2050, che gli attuali paesi in via di sviluppo riescano a chiudere *interamente*, entro la metà del secolo, il divario rispetto ai paesi ad alto reddito. I nostri calcoli, tuttavia, partono anche dal presupposto che i paesi ricchi restino fermi a 36.000 dollari, mentre è probabile che realizzino una crescita economica persistente. I nostri calcoli, dunque, vanno rivisti per tener conto di due fattori: un recupero incompleto e una crescita economica persistente nei paesi ad alto reddito. Abbiamo bisogno di un modello statistico della crescita futura per effettuare una valutazione ragionata dei possibili esiti.

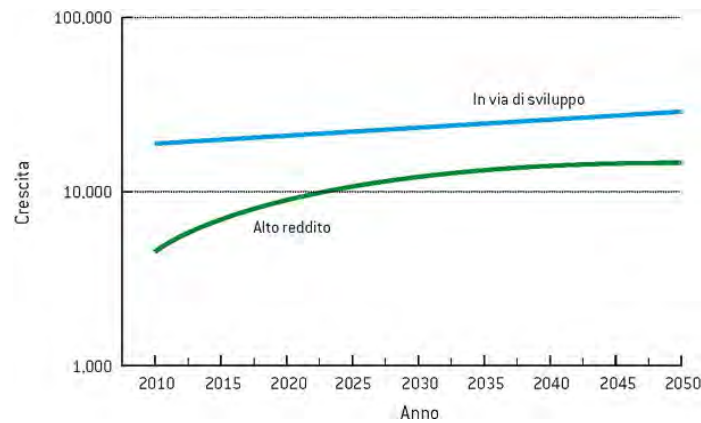
**Tabella 6.2** Redditi e tassi di crescita

Paese	Reddito pro capite (\$)	Tasso di crescita % (andamento annuale)
Meno sviluppati	1.613	8,0
Reddito basso	3.125	6,0
Reddito medio-basso	6.250	5,2
Reddito medio-alto	12.500	3,8
Reddito alto	25.000	2,4 (= 1 + 1.4)
Stati Uniti	50.000	1

Prendiamo una semplice regola generale, per quanto approssimativa. Confrontiamo i tassi di crescita degli Stati Uniti e dei paesi con redditi pro capite inferiori. In linea generale, un paese con un reddito pro capite che è la metà di quello statunitense (ossia \$ 25.000 a testa) tenderà a crescere di circa 1,4 punti percentuali l'anno più rapidamente degli Stati Uniti in termini di PIL. Se gli Stati Uniti crescono dell'1 per cento l'anno in termini di reddito pro capite, il paese con 25.000 dollari di reddito pro capite tenderebbe a crescere di circa il 2,4 per cento l'anno. Un paese a un livello che è la metà dei 25.000 dollari (ossia \$ 12.000) tenderebbe a crescere di *un altro* 1,4 per cento in più all'anno ovvero a un tasso del 3,8 per cento l'anno (= 1% + 1,4% + 2,4%). Utilizzando questo principio, troviamo i tassi di crescita per categoria mostrati nella [Tabella 6.2](#).

Quanto più povero è un paese (assumendo che non ci sia una trappola della povertà o altre barriere alla crescita) tanto più grande è il margine per un rapido recupero. Nel corso del tempo, i paesi più poveri, crescendo più rapidamente, riducono il divario rispetto a quelli più ricchi. Mano a mano che si riduce il divario nel reddito, si riduce anche il tasso di crescita dei paesi più poveri. C'è una convergenza graduale degli standard di vita per vari decenni, nonché una convergenza dei tassi di crescita verso quello di lungo periodo del leader tecnologico (nel nostro esempio verso l'1 per cento di crescita degli Stati Uniti). Il paese più povero inizia crescendo molto rapidamente e poi, quando diventa più ricco e si avvicina al leader tecnologico, il suo tasso di crescita rallenta fino a convergere.

**Figura 6.4** Convergenza della crescita nei paesi ad alto reddito e in quelli in via di sviluppo (2010-2050)

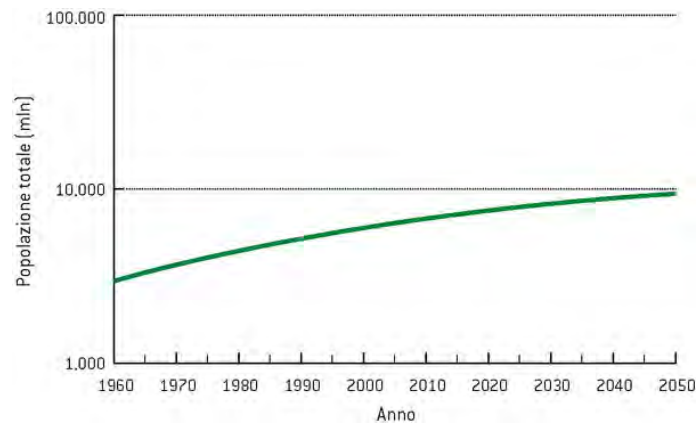


La teoria della convergenza ci aiuta a comprendere perché i paesi in via di sviluppo stanno avendo una crescita economica più rapida. Se trasferiamo tutto ciò nella prospettiva dei prossimi quarant'anni, dal 2010 a metà del secolo, assumendo che il mondo ad alto reddito cresca, in media, dell'1 per cento all'anno e che le aree più povere recuperino gradualmente secondo le linee della formula della convergenza, il risultato è simile a quello rappresentato nella [Figura 6.4](#) (con una scala logaritmica sull'asse verticale). Mentre i paesi ad alto reddito e quelli in via di sviluppo partono abbastanza distanziati gli uni dagli altri, in pratica con un vantaggio di cinque volte a favore dei paesi ad alto reddito, il divario fra i due gruppi, entro la metà del secolo, si restringerà in misura significativa, fino al punto in cui i paesi ad alto reddito superano il mondo in via di sviluppo di due volte e non di cinque.

Cosa potrebbe comportare questa graduale convergenza per la produzione mondiale totale e per le pressioni sul pianeta che ne deriveranno? Per rispondere a questa domanda, dobbiamo includere anche la dinamica demografica. Come abbiamo visto, la popolazione attuale di 7,2 miliardi di persone raggiungerà gli 8 miliardi intorno al 2024 e i 9 miliardi intorno al 2040 (DESA Population Division, 2013). Entro la fine del XXI secolo, secondo la variante della fecondità media della Population Division dell'ONU, il mondo arriverà a quasi 11 miliardi di persone. È quanto mostra la [Figura 6.5](#), di nuovo con una scala logaritmica sull'asse verticale. Con la scala logaritmica, *la pendenza della curva ci indica il tasso di crescita della popolazione mondiale*, per cui quando la curva diventa orizzontale entro la fine del secolo, significa anche che il tasso di crescita della popolazione mondiale sta rallentando. Si prevede che, entro la fine del secolo, la popolazione si stabilizzerà, come indica l'appiattimento della curva. Combinando le previsioni demografiche con la teoria della convergenza e partendo dal presupposto che la sfida dei limiti del pianeta possa essere affrontata in modo che la crescita convergente prosegua, l'economia mondiale passerebbe da circa 82 trilioni di dollari nel 2010 a circa 272 entro la metà del secolo, un incremento di

oltre tre volte, ma leggermente inferiore alla nostra previsione precedente fondata sulla piena convergenza dei paesi in via di sviluppo.

**Figura 6.5** Popolazione globale su scala semi-logaritmica (1960-2050)



*Fonte:* «World Population Prospects: The 2012 Revision», United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division (DESA Population Division), 2013

Viviamo in un mondo che sta già scoppiando, con l'umanità che preme contro i limiti del pianeta. Viviamo anche in un mondo in cui i paesi in via di sviluppo cercano di colmare il divario di reddito rispetto al mondo ricco e hanno i mezzi tecnologici per riuscirci. Se, però, questa crescita economica ininterrotta viene perseguita usando le tecnologie e i modelli economici attuali, l'umanità sfonderà i limiti, provocando sconvolgimenti nel sistema climatico e nell'approvvigionamento di acqua dolce, accrescendo l'acidità degli oceani e determinando un impatto negativo sulla sopravvivenza delle altre specie. Al fine di conciliare la crescita che ci piacerebbe vedere con le realtà ecologiche del pianeta, abbiamo bisogno che l'economia mondiale si sviluppi in maniera radicalmente diversa.

### La questione energetica

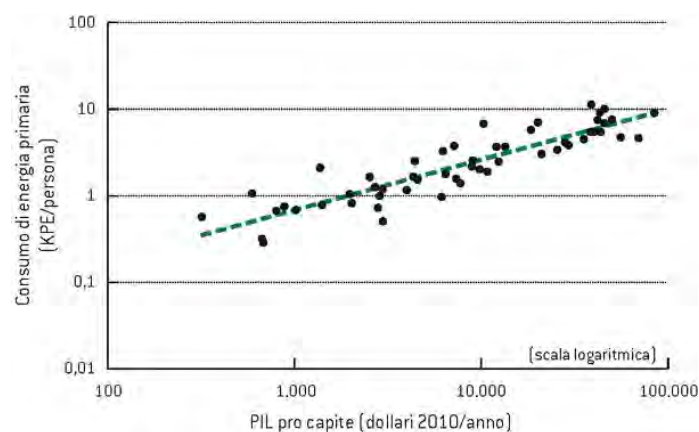
Fra tutti i problemi da affrontare per conciliare la crescita con i limiti del pianeta, probabilmente nessuno è più urgente e più complicato della sfida costituita dal sistema energetico mondiale. L'economia mondiale si è sviluppata (si potrebbe dire «è cresciuta») sulla base dei combustibili fossili, a partire dalla macchina a vapore nel Settecento, poi nell'Ottocento con la macchina a combustione interna e, infine, con la turbina a gas nel secolo scorso. In effetti, finché James Watt non ha perfezionato la macchina a vapore nel 1776, non vi erano possibilità realistiche di ottenere un progresso economico prolungato. I

combustibili fossili hanno consentito di fare un decisivo passo avanti verso l'era della crescita economica moderna e questo ci fa capire quanto sia difficile la sfida di abbandonarli nel XXI secolo. Le fonti di energia che sono state fondamentali per lo sviluppo economico globale per più di due secoli sono ora un pericolo per il mondo, a causa della CO<sub>2</sub> che emettono.

Una soluzione semplice parrebbe quella di utilizzare semplicemente meno energia. Ma non è, in realtà, così semplice, perché energia significa poter lavorare. Qualsiasi lavoro utile all'interno di un'economia dipende dall'accesso a energie di qualità elevata. Certo, l'efficienza energetica deve essere parte di qualsiasi soluzione per lo sviluppo sostenibile, perché la sprechiamo guidando auto inutilmente grandi, vivendo e lavorando in edifici malamente isolati, e così via. Ma il mondo ha bisogno di risorse energetiche ed è probabile che il loro uso – ancorché con un sostanzioso guadagno in termini di efficienza – aumenti a livello globale man mano che l'economia mondiale cresce. Abbiamo, dunque, un problema fondamentale. In futuro, servirà più energia ma le forme tradizionali da combustibili fossili non fanno per noi perché determinerebbero una massiccia intensificazione del cambiamento climatico indotto dall'uomo.

La [Figura 6.6](#) mostra, su scala logaritmica, il reddito di diversi paesi e il loro utilizzo di energia primaria. Nell'uso totale di energia rientrano combustibili fossili, legna da ardere, energia idroelettrica, geotermica, eolica e solare, nucleare e biocarburanti (diversi dal legno). Il grafico mostra il prodotto totale rispetto all'utilizzo totale di energia primaria. Il grafico del PIL pro capite di un'economia rispetto al consumo di energia è prossimo a una linea dritta, il che significa che il raddoppio delle dimensioni di un'economia tende a essere associato con un raddoppio dell'utilizzo di energia primaria. Quando l'economia cresce, l'utilizzo di energia tende a crescere di pari passo, nonostante i guadagni in termini di efficienza.

**Figura 6.6** Consumo di energia e prodotto nazionale lordo pro capite



*Fonte:* U.S. Energy Information Administration, World Bank

È utile quantificare l'energia che utilizziamo, quanta CO<sub>2</sub> di conseguenza immettiamo nell'atmosfera e cosa ciò implica per l'intensità del cambiamento climatico che stiamo provocando. In media, per ogni 1.000 dollari di produzione totale (in dollari 2005) l'economia tende a utilizzare 0,9 tonnellate di energia di petrolio equivalente: in altre parole, per ogni 1.000 dollari di produzione utilizziamo 190 chili di petrolio o di un suo equivalente in contenuto di energia.

Ogni tonnellata di energia di petrolio equivalente utilizzata rilascia 2,4 tonnellate di emissioni di CO<sub>2</sub>. L'ammontare esatto di CO<sub>2</sub> dipende dalla fonte di energia. Poiché l'energia nucleare non è un combustibile fossile, per esempio, di per sé non dà luogo a emissioni di CO<sub>2</sub>. D'altro canto, il carbone è quasi tutto carbonio (con qualche impurità), cosicché dà luogo al massimo di emissioni per unità di energia, circa 4 tonnellate di CO<sub>2</sub> per una quantità di carbone pari, in unità di energia, a una tonnellata di petrolio. Una stessa tonnellata di petrolio dà luogo a circa 3,1 tonnellate di emissioni di CO<sub>2</sub>. La quantità di gas naturale equivalente a 1 tonnellata di petrolio dà luogo a circa 2,4 tonnellate di CO<sub>2</sub>. Mentre l'energia idroelettrica, l'energia solare e quella eolica rilasciano una quantità di CO<sub>2</sub> pari a zero, e sono, quindi, ideali dal punto di vista della prevenzione dei cambiamenti climatici.

Ricapitoliamo. Nel 2010, l'economia mondiale (misurata in dollari 2005) valeva circa 68 trilioni di dollari (nel 2014, misurata in dollari 2014, è a 91 trilioni di dollari). Se moltiplichiamo 68 trilioni per 0,19 tonnellate di petrolio equivalente per 1.000 dollari e poi per 2,4 tonnellate di CO<sub>2</sub> per tonnellata di energia equivalente di petrolio (fate il conto, per favore!), otteniamo che nel 2010 il mondo ha rilasciato nell'atmosfera 31 miliardi di tonnellate di CO<sub>2</sub>. Gli esseri umani, tuttavia, immettono CO<sub>2</sub> nell'atmosfera anche in altri modi, per esempio abbattendo gli alberi e rilasciando il carbonio isolato biologicamente e precedentemente depositato negli alberi. Approssimativamente il 46 per cento di ogni tonnellata di CO<sub>2</sub> rilasciata è sospesa nell'aria. L'altro 54 per cento si deposita in quelle che sono chiamate «fogne naturali», ovvero oceani, terreni e vegetazione. Questo significa che, se in un anno immettiamo 31 miliardi di tonnellate, un po' più di 14 rimangono sospese nell'aria.

E veniamo alla domanda successiva. Quanti sono 14 miliardi di tonnellate di CO<sub>2</sub> rispetto all'intera atmosfera? Per rispondere, dobbiamo considerare il volume totale dell'atmosfera (quante molecole ci sono nell'atmosfera) e quante molecole di CO<sub>2</sub> ci sono in quei 14 miliardi di tonnellate. Fatti i calcoli, troviamo che, per ogni 7,8 miliardi di tonnellate di CO<sub>2</sub> rilasciate nell'atmosfera, la CO<sub>2</sub> nell'atmosfera aumenta di una molecola ogni milione di molecole. Questo ci dà un fattore di traslazione: ogni 7,8 miliardi di tonnellate di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera aumenta la concentrazione di CO<sub>2</sub> di una molecola per milione. Gli scienziati parlano di

«parti per milione» invece che di molecole per milione e usano l'abbreviazione ppm. Nel 2010, dunque, i 14 miliardi di tonnellate di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera hanno aumentato la concentrazione di CO<sub>2</sub> di circa 1,8 ppm.

È un grande incremento per un anno? Sì. Dovremmo spaventarci? Sì. La [Figura 1.10](#) mostra un grafico della concentrazione di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera misurata per centinaia di migliaia di anni (Scripps, 2014). La concentrazione fluttua nel corso delle ere geologiche (migliaia di anni) a seguito di processi naturali della Terra quali i cambiamenti del ciclo orbitale. Il grafico mostra i picchi e i cali della CO<sub>2</sub> negli ultimi 800.000 anni, determinati principalmente da cambiamenti naturali nel ciclo orbitale della Terra. Questo fino agli ultimi 200 anni. Guardate il grafico: nel corso degli ultimi 200 anni, e specialmente negli ultimi 100, la concentrazione di CO<sub>2</sub> è schizzata alle stelle, fuoriuscendo dai limiti naturali degli ultimi 800.000 anni. Questo perché l'umanità ha scoperto come utilizzare combustibili fossili in quantitativi enormi. Per 800.000 anni, la concentrazione di CO<sub>2</sub> ha oscillato fra le 150 e le 280 parti per milione. Poi, improvvisamente, in quello che dal punto di vista del tempo geologico è un battito di ciglia, l'umanità ha fatto impennare la CO<sub>2</sub> al di sopra delle 280 parti per milione. Nel giro di appena 150 anni, la concentrazione di CO<sub>2</sub> è salita da 280 a 400 ppm. Abbiamo raggiunto un livello di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera che non si era mai visto nei 3 milioni di anni precedenti!

Gli scienziati che studiano il clima ci dicono che ciò è coerente con l'aumento rilevante delle temperature sul pianeta. In effetti, raggiungendo i 450-500 ppm di CO<sub>2</sub>, come potrebbe succedere in tempi brevi, è molto probabile che l'umanità si ritrovi a vivere su di un pianeta che è, in media, di 2 °C più caldo del periodo precedente la Rivoluzione industriale. Un aumento di 2 °C nella temperatura media globale può sembrare poca cosa, ma implica aumenti di temperatura ancora maggiori alle latitudini alte e, quindi, cambiamenti rilevanti nel sistema climatico, compresi gli andamenti delle piogge, dei periodi di siccità, delle alluvioni e delle tempeste estreme. Inoltre, il livello degli oceani si solleverà in misura significativa, forse di un metro nel corso del secolo, e, nel caso peggiore (per esempio con la disintegrazione di parte della coltre glaciale nell'Artico o in Groenlandia), di molto di più di un metro. Stiamo parlando di cambiamenti nella concentrazione di CO<sub>2</sub> che, tradotti in termini di cambiamento climatico e, più in generale, di cambiamento ambientale, non hanno precedenti nella storia dell'umanità – grandi, pericolosi, incombenti.

A quale velocità si stanno verificando? Se oggi siamo a 400 ppm e la concentrazione di CO<sub>2</sub> cresce di circa 2 ppm l'anno, raggiungeremo i 450 ppm fra 25 anni a partire da ora e i 500 ppm nel giro in mezzo secolo. Se la crescita economica ci porta a un tasso di cambiamento della CO<sub>2</sub> ancora più rapido, potremmo raggiungere i 450-500 ppm anche prima. In effetti, se l'economia mondiale triplicasse, e triplicasse anche l'uso dell'energia, allora la CO<sub>2</sub> aumenterebbe di circa 6 ppm l'anno invece che 2.



In altre parole, se non avviamo rapidamente un drastico cambiamento di rotta, andremo incontro a una seria minaccia. A causa della nostra dipendenza dai combustibili fossili, assisteremo a un forte incremento nella frequenza delle ondate di caldo, come hanno dimostrato gli studi di James Hansen. Molto probabilmente, assisteremo con maggiore frequenza a forti siccità, inondazioni, tempeste estreme, estinzione di specie, cattivi raccolti, aumento del livello dei mari e a una massiccia acidificazione degli oceani, in quanto la CO<sub>2</sub> si dissolve negli oceani e produce acido carbonico. Alcune regioni saranno più vulnerabili di altre. Non tutto il pianeta sperimenterà ogni tipo di perturbazione. Ma in un mondo con una temperatura più calda di quella attuale di 3 °C (o anche più) le perturbazioni saranno molto estese. E, secondo studi recenti, potremmo anche arrivare a 4 °C in più o anche oltre entro la fine del XXI secolo.

Le soluzioni, che analizzeremo più avanti, implicano una «profonda decarbonizzazione» del sistema energetico, ossia un modo di produrre e utilizzare l'energia con emissioni di CO<sub>2</sub> di gran lunga inferiori a quelle attuali. Saranno almeno tre i «pilastri» di una profonda decarbonizzazione. Il primo è l'efficienza energetica, ovvero utilizzare molta meno energia per unità di PIL rispetto a oggi. Il secondo è l'energia a basso tenore di carbonio, ovvero produrre elettricità con l'energia eolica, solare, nucleare o con la cattura del carbonio e con tecnologie di accumulazione, in modo da ridurre drasticamente le emissioni di CO<sub>2</sub> per megawatt di elettricità. Il terzo è lo spostamento dall'utilizzo dei combustibili fossili a quello dell'elettricità a basse emissioni di carbonio, la transizione a nuovi tipi di combustibile o «elettrificazione». Per esempio, le automobili possono passare da motori a combustione interna alimentati dal petrolio a motori elettrici alimentati da batterie caricate con energia a basso tenore di carbonio (per esempio una rete che funziona a energia solare). Invece di essere riscaldate da caldaie a nafta, le case potranno avere pompe di calore elettriche, fatte funzionare con elettricità generata da una fonte a basso tenore di carbonio. Ogni parte del mondo dovrà partecipare a questo triplice processo.

Dobbiamo davvero cambiare rotta in fatto di energia e dobbiamo farlo presto – molto più rapidamente di quanto ci dicono i politici. Ma c'è qualche buona notizia. Ci sono a disposizione potenti tecnologie a basso tenore di carbonio a prezzi che stanno registrando una forte flessione per l'energia eolica e solare, l'efficienza energetica, i veicoli elettrici e altro ancora. Queste tecnologie saranno cruciali per un futuro a basso tenore di carbonio.

### **La questione alimentare**

Intuitivamente, sembrerebbe che l'utilizzo di combustibili fossili sia il mezzo principale con cui l'umanità incide sul pianeta fisico. L'energia viene utilizzata ovunque – nei sistemi di

trasporto, nella generazione di energia, nell'industria, negli uffici e nelle case. C'è, tuttavia, un settore che ha un impatto ambientale analogo o anche maggiore: l'agricoltura.

Non è proprio una sorpresa. L'agricoltura, naturalmente, è fondamentale per la nostra sopravvivenza. Dobbiamo mangiare. E, fin dagli inizi della civiltà, gran parte dell'umanità è impegnata nell'attività agricola. Anche oggi, agli inizi del XXI secolo, metà della popolazione mondiale risiede in aree rurali ed è quindi collegata in modo abbastanza diretto con l'agricoltura. Tuttavia, l'impatto dell'agricoltura sull'ambiente è ancora maggiore di quanto appaia. Pensate ai limiti del pianeta: quasi tutti sono collegati all'agricoltura.

Considerate, uno dopo l'altro, ciascun limite dal punto di vista dell'agricoltura (SDSN, 2013c).

- **Cambiamento climatico.** Quando si trasforma il suolo in terreno agricolo o pascolo, le emissioni di CO<sub>2</sub> che ne derivano contribuiscono al cambiamento climatico. Lo stesso avviene con l'utilizzo di energia nelle aziende agricole, nel trasporto e nella preparazione del cibo; il metano rilasciato dalla produzione di riso e dal bestiame; il protossido d'azoto che deriva, in parte, dalla volatilizzazione dei fertilizzanti a base di azoto.
- **Acidificazione degli oceani.** L'agricoltura contribuisce alle emissioni di CO<sub>2</sub> che, a loro volta, sono le principali responsabili dell'acidificazione degli oceani.
- **Riduzione dell'ozono.** I CFC utilizzati nella produzione e nello stoccaggio di prodotti alimentari (per esempio, i gas refrigeranti) sono il fattore determinante della riduzione dell'ozono.
- **Flussi di azoto e di fosforo.** L'utilizzo di fertilizzanti chimici è la fonte principale dei flussi di azoto e di fosforo antropogenici.
- **Sfruttamento eccessivo delle riserve d'acqua dolce.** Come abbiamo visto, l'agricoltura è di gran lunga il principale utilizzatore – e, quindi, causa dell'esaurimento – delle risorse idriche.
- **Biodiversità.** Purtroppo, la grande tradizione dell'agricoltura è di «semplificare» la biodiversità di un determinato paesaggio. Un'ecologia naturale complessa viene rimpiazzata da una gestita dall'uomo, che spesso implica una sola variante genetica di una singola coltura come il riso, il grano, il mais. Le monocolture possono determinare una forte riduzione della biodiversità che alla fine riduce la resa delle colture nonché altre funzioni dell'ecosistema. L'agricoltura può ridurre la biodiversità anche in altri modi, per esempio attraverso l'impiego di pesticidi e di erbicidi che finiscono con l'avvelenare l'ambiente circostante o attraverso l'introduzione di specie non native che alterano gli ecosistemi locali.

- Aerosol. L'agricoltura può contribuire agli aerosol attraverso molte vie: polvere, combustione di residui agricoli, combustione di diesel e di altri carburanti fossili ecc.
- Inquinamento chimico. L'agricoltura nelle regioni ad alto reddito è spesso ad alta intensità chimica, implicando fertilizzanti chimici, pesticidi, erbicidi e altri trattamenti del terreno. L'inquinamento può derivare anche dalla lavorazione degli alimenti, dalla gestione dei rifiuti, dall'utilizzo di antibiotici negli allevamenti di animali e così via.

Oltre a violare questi limiti del pianeta, l'agricoltura ha altri impatti negativi. Uno è che il sistema alimentare sta dando origine a nuovi agenti patogeni. Per esempio, l'allevamento industriale di pollame produce una ricombinazione di geni di batteri e virus. Quando il bestiame e il pollame si incrociano con animali selvatici, ci sono ulteriori ricombinazioni virali. Probabilmente, l'interazione dell'industria alimentare con agenti patogeni di tipo selvatico ha dato origine a diverse malattie infettive emergenti, compresa, molto probabilmente, la terribile epidemia di SARS nel 2003.

Tutte queste conseguenze ambientali, enormi e insostenibili, hanno un sapore decisamente ironico. Richiamano l'ammonizione malthusiana riguardo ai limiti fisici della coltivazione di alimenti sul pianeta. Malthus osservava che la popolazione tende ad aumentare geometricamente (a un dato tasso di crescita) mentre la capacità di coltivare alimenti, egli credeva, aumenta solo aritmeticamente (ossia di una data quantità, non a un dato tasso di crescita, ogni anno). Secondo Malthus la crescita geometrica avrebbe sicuramente sorpassato quella aritmetica, cosicché la crescita demografica sarebbe stata superiore alla capacità di coltivare cibo. A un certo punto, ammoniva Malthus, le persone sarebbero state così tante che la fame non sarebbe stata inevitabile, con ripercussioni devastanti quali guerre, carestie, malattie e altri flagelli che avrebbero portato a una diminuzione della popolazione. Malthus sosteneva che, nel lungo periodo, l'umanità non sarebbe sfuggita ai vincoli fisici che gravano sulla capacità di coltivare alimenti.

Malthus non poteva immaginare i progressi scientifici che ci sarebbero stati nell'Ottocento e nel Novecento. Non conosceva la legge delle sostanze nutrienti cui sarebbe giunto il grande scienziato tedesco Justus von Liebig intorno al 1840. Non sapeva nulla di incroci, frutto della genetica moderna ma che affondano le loro radici nelle scoperte del monaco slesiano Gregor Mendel intorno al 1860. Non prevedeva l'invenzione, all'inizio del Novecento, dei concimi azotati prodotti con il processo Haber-Bosch. E non poteva prevedere la grande sintesi di questi progressi nella Rivoluzione verde che si è verificata a cavallo degli anni Cinquanta e Ottanta del secolo scorso. Per queste ragioni, la maggior parte degli economisti, e non solo, sottovaluta da tempo Malthus. La scienza moderna, in effetti, ha

consentito una crescita geometrica della produzione alimentare, in linea con l'incremento geometrico della popolazione mondiale.

Vorrei, tuttavia, sottolineare un aspetto importante. Malthus, in realtà, aveva più ragione di quanta gliene venga riconosciuta e dovremmo ringraziarlo di cuore per aver fatto rilevare un rompicapo che ancora persiste. In primo luogo, quando scrisse il suo famoso lavoro, la popolazione mondiale era un ottavo di quello che è oggi. Aveva ragione a preoccuparsi. In secondo luogo, quando gli economisti affermano che Malthus trascurava il potenziale del progresso tecnologico, possiamo osservare che gli economisti, a loro volta, trascurano i danni ambientali causati dall'agricoltura moderna. È vero, il sistema agricolo mondiale alimenta il pianeta (anche se non necessariamente in maniera ottimale, come sottolineo più avanti nel libro), ma non lo fa in maniera sostenibile sotto il profilo ambientale. Fintanto che l'agricoltura mondiale non diventa un'attività sostenibile, non dovremmo avere troppa fretta nel mettere Malthus da parte. Non vogliamo che «rida per ultimo» (davanti a quella che sarebbe una tragedia per l'umanità), ma vogliamo correggere il sistema agricolo prima che provochi danni irreversibili all'ambiente globale.

Così come avremo bisogno di trovare una nuova strada per l'energia, basandoci sull'efficienza energetica e sull'offerta di energia a basse emissioni di carbonio, avremo anche bisogno di trovare nuovi sistemi agricoli, adatti alle condizioni ambientali locali e che producano meno danni. Quello che quasi tutte le aree agricole del mondo hanno in comune sono sistemi agricoli non più sostenibili. Dobbiamo ancora dimostrare che Malthus aveva torto! Il suo spettro incomberà finché la popolazione mondiale non si stabilizzerà (o diminuirà) e i nostri metodi di produzione non saranno sicuri dal punto di vista ambientale. La sfida di un'offerta alimentare globale sostenibile è, quindi, fondamentale in qualsiasi programma del XXI secolo volto a realizzare uno sviluppo sostenibile.

### **Dinamica demografica e sviluppo sostenibile**

Gran parte della nostra capacità di realizzare uno sviluppo sostenibile dipende dalla dinamica futura della popolazione mondiale. Quante più persone ci sono sul pianeta tanto più impegnativo sarà conciliare gli obiettivi economici di un miglioramento degli standard di vita personali con i limiti del pianeta. Quanto più rapidamente cresce la popolazione di un determinato paese tanto più difficile sarà, in quel posto, combinare crescita economica, inclusione sociale e sostenibilità ambientale.

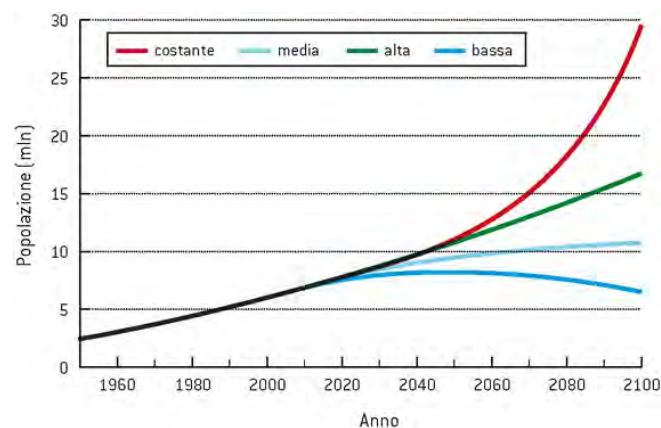
I paesi poveri con alti tassi di fecondità (con più di tre bambini per donna e in alcuni paesi fino a sei o sette) sono spesso bloccati in una «trappola demografica». Poiché sono povere, le famiglie hanno molti bambini. Tuttavia, avendo molti bambini, è più probabile

che ognuno di essi cresca in povertà. Queste società finiscono in un circolo vizioso in cui l'elevata fecondità e la povertà si rafforzano a vicenda.

Affrontare la questione dell'elevata fecondità (e la rapida crescita demografica che l'accompagna) è quindi cruciale. Quando le famiglie hanno un elevato numero di figli, non sono in grado di fornire a ciascuno di essi l'investimento in capitale umano – salute, alimentazione, istruzione e capacità – di cui i bambini hanno bisogno per diventare adulti sani e produttivi. Inoltre, i governi non sono in grado di continuare a costruire le infrastrutture – strade, reti energetiche, porti e collegamenti – necessarie per tenere il passo con una popolazione crescente. E il capitale naturale di un paese, quale la terra o gli idrocarburi, va esaurendosi dovendo essere ripartito su di una popolazione in continua crescita. Una riduzione volontaria dei tassi di fecondità, nel rispetto dei diritti umani e dei desideri delle famiglie, è dunque essenziale per uno sviluppo sostenibile e per porre fine alla povertà. I governi di tutto il mondo ritengono i diritti sessuali e riproduttivi diritti umani fondamentali delle donne, anche se spesso non sono rispettati perché i paesi sono troppo poveri per attuare programmi per una maternità sicura e per la pianificazione familiare o, talvolta, perché i governi non attuano i programmi che hanno messo in cantiere.

Il futuro demografico del mondo non è ancora determinato perché dipende dalle scelte che le famiglie (specialmente quelle a basso reddito) fanno per il futuro e dal sostegno che i programmi sanitari pubblici danno a quelle scelte. La [Figura 6.7](#) mostra i quattro scenari prodotti nel 2012 dalla UN Population Division (DESA Population Division, 2013). La linea unica fra il 1950 e il 2010 mostra l'incremento effettivo da 2,5 a 7,2 miliardi di persone. Dopo il 2010, gli scenari cambiano in base alle possibili varianti dei tassi di fecondità fra il 2010 e il 2100.

**Figura 6.7** Quattro scenari della fecondità, proiezioni della popolazione mondiale (1950-2100)



*Fonte:* «World Population Prospects: The 2012 Revision», United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division (DESA Population Division), 2013

La variante della fecondità media arriva a 10,8 miliardi di persone nel 2100. Questo significherebbe un incremento netto di 3,6 miliardi di persone entro il 2100, circa un'altra metà della popolazione attuale. Lo scenario intermedio è quello che le Nazioni Unite considerano la prosecuzione più plausibile dei trend attuali.

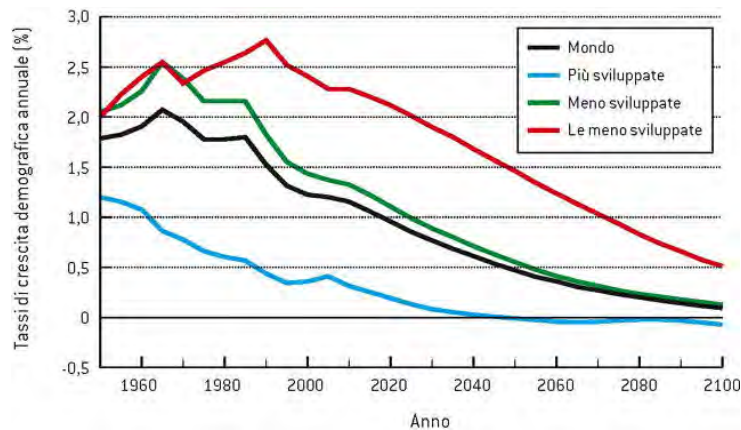
La linea rossa in alto indica una prospettiva inimmaginabile, ma davvero molto interessante. Supponiamo che i tassi di fecondità non cambino affatto rispetto ai livelli attuali. In ogni paese e gruppo di età, rimarrebbero quelli attuali. Spostando semplicemente le lancette dell'orologio in avanti, nel 2100 la popolazione mondiale sarebbe di 28,6 miliardi, quattro volte quella attuale! La Terra non potrebbe reggerla e, quindi, non succederà. Questo scenario, tuttavia, ci dice che i tassi di fecondità devono scendere rispetto ai livelli attuali.

La linea verde è quella della variante alta fecondità. È un po' più plausibile di quella della fecondità costante ancorché piuttosto allarmante. Dice che, se le donne avessero in media giusto *mezzo figlio in più* (come media statistica ovvero 5 figli in più ogni 10 donne), il mondo arriverebbe a 16,6 miliardi di persone. Una piccola variazione del tasso di fecondità, di 0,5 bambini per ogni donna, ha come effetto quasi 6 miliardi di persone in più sul pianeta entro il 2100. I tassi di fecondità contano!

La variante della bassa fecondità è la linea blu sotto le altre tre. Dal punto di vista dello sviluppo sostenibile, quest'ultimo scenario è quello preferibile. Ogni donna ha, in media, 0,5 bambini in meno che nella variante della fecondità media (o, per dirla altrimenti, ogni 10 donne ci sono 5 bambini in meno rispetto alla variante della fecondità media). La popolazione raggiungerebbe un massimo di 8,3 miliardi intorno al 2050 per poi scendere gradualmente fino a 6,8 miliardi entro il 2100, ben 4 miliardi in meno rispetto alla variante della fecondità media! Un risultato di questo tipo, con una popolazione inferiore a quella attuale entro la fine del secolo, renderebbe molto più semplice soddisfare i bisogni e gli obiettivi sociali, economici e ambientali dell'umanità.

Questi scenari mostrano come piccole variazioni dei tassi di fecondità avranno grandi effetti sui risultati. Sugeriscono che, se si compiono dei passi per agevolare una più rapida riduzione della fecondità nelle aree che oggi ne hanno una elevata, per esempio aiutando le ragazze a continuare a studiare fino ai 18 anni invece di sposarsi in giovane età, l'impatto positivo a livello planetario potrebbe essere consistente.

**Figura 6.8** Tasso medio annuale di variazione della popolazione per regione (scenario della fecondità media), 1950-2100



Fonte: «World Population Prospects: The 2012 Revision», United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division (DESA Population Division), 2013

La [Figura 6.8](#) mostra il tasso annuo di variazione della popolazione nello scenario medio per diversi gruppi di paesi. La linea blu è la media mondiale, che mostra come la crescita demografica mondiale abbia raggiunto il culmine, con circa il 2 per cento, intorno al 1970. In quel momento la popolazione mondiale era di circa 4 miliardi di persone, il che significa che, con un tasso di crescita del 2 per cento, il mondo cresceva di 80 milioni di persone all'anno.

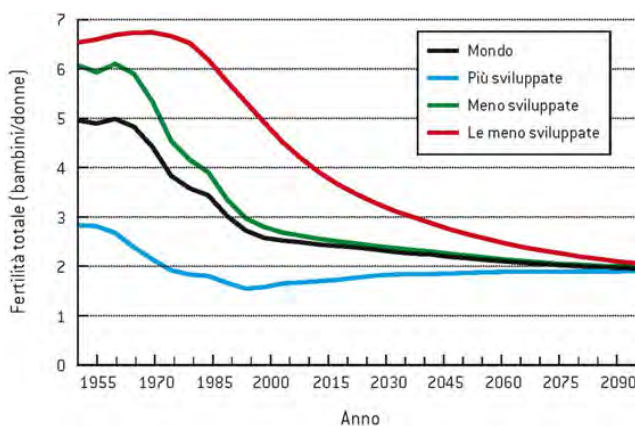
Nel 2010, il tasso di crescita è sceso all'1,1-1,2 per cento annuo, ma ora la base sulla quale quella crescita percentuale si sta verificando è il doppio di quella degli anni Settanta. Moltiplicando per cento per 7,2 miliardi di persone, si ottiene esattamente lo stesso incremento di 80 milioni di quarant'anni fa. Questo ci dice che mentre il tasso di crescita *proporzionato* della popolazione è rallentato, l'incremento annuale *aritmetico* rimane intorno a 75-80 milioni di persone.

Nella variante della fecondità media, il tasso di crescita demografica mondiale tende a diminuire fin quasi a zero entro la fine del secolo, perché i tassi di fecondità si riducono sostanzialmente al livello di sostituzione. Un tasso di fecondità di sostituzione significa che ogni madre ha due figli, un maschio e una femmina, cosicché ogni madre rimpiazza se stessa con una figlia che diventerà la madre della generazione successiva. Questo mantiene la popolazione stabile nel lungo periodo (il tasso di sostituzione, tecnicamente, è di poco superiore a 2 per tenere conto della mortalità precoce dei bambini che non raggiungono l'età adulta).

La [Figura 6.9](#) mostra chiaramente che i paesi meno sviluppati (PMS) hanno il tasso di crescita demografica più elevato. Nelle aree più povere, ci sono molte regioni in cui non esiste la pianificazione familiare, le ragazze smettono di andare a scuola in età molto precoce; e le

donne si misurano con una forte discriminazione, non solo nel mercato del lavoro. In queste situazioni è molto importante una transizione volontaria, rapida, al tasso di sostituzione.

**Figura 6.9** Andamento della fertilità per regione (scenario della fecondità media), 1950-2100



*Fonte:* «World Population Prospects: The 2012 Revision», United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division (DESA Population Division), 2013

Il grafico mostra i tassi di fecondità totali effettivi fra il 1950 e il 2010 e poi le proiezioni della variante della fecondità media a fine XXI secolo. Al 2010, i paesi più sviluppati, quelli nella parte bassa della curva, sono già al di sotto del tasso di sostituzione. Se i loro tassi di fecondità continuano a essere così bassi, la loro popolazione diminuirà. I tassi di fecondità più elevati nella parte alta del grafico sono quelli dei PMS. Per le regioni meno sviluppate nel loro insieme, e per il mondo in media, i tassi di fecondità sono leggermente superiori al tasso di sostituzione, ma non elevati come nei PMS.

Cosa potrebbe portare a una transizione più rapida verso un tasso di sostituzione nelle regioni a elevata fecondità? Sono molte le determinanti. L'età del matrimonio è centrale. Nelle società tradizionali, le ragazze spesso non vengono mandate a scuola o la lasciano e si sposano molto precocemente, talvolta a 12 anni, per ragioni economiche o culturali. Subito dopo iniziano le gravidanze e le giovani ragazze si ritrovano senza forza economica, politica e sociale e spesso finiscono con il partorire cinque, otto figli o anche di più. Una seconda determinante è l'accesso (o la mancanza di accesso) alla contraccezione e ai servizi di pianificazione familiare. I luoghi in cui i contraccettivi sono disponibili, i servizi sanitari funzionano e si fa informazione al riguardo tendono ad avere tassi di fecondità inferiori. Programmi di pianificazione familiare culturalmente sensibili ed efficaci possono abbassare enormemente i tassi di fecondità su base volontaria nei paesi a basso reddito. Una terza



determinante del tasso di fecondità totale è il ruolo delle donne nel mondo del lavoro. In alcuni paesi, le donne non possono lavorare o sono costrette a farlo in casa o possono svolgere solo alcuni lavori. In queste condizioni, i tassi di fecondità tendono a essere elevati. Quando le donne lavorano fuori casa, i tassi sono molto più bassi; quando stanno a casa ad allevare i figli c'è un «costo opportunità» derivante dal mancato guadagno.

Un altro fattore che può incidere è la residenza in aree urbane o rurali. Le famiglie di agricoltori spesso considerano i figli come una «risorsa dell'azienda». I bambini svolgono i lavori come mungere le vacche, trasportare legna da ardere e andare a prendere l'acqua. Negli insediamenti urbani, al contrario, è molto più probabile che i bambini vadano a scuola e non lavorino (anche se purtroppo ci sono delle eccezioni). Questo significa che, in media, nelle aree urbane il costo netto dei figli sia più elevato che nelle aree rurali. Quando le famiglie si spostano verso le città, i loro tassi di fecondità tendono a scendere.

La sopravvivenza infantile è un'altra determinante fondamentale della fecondità. Se la maggior parte dei bambini sopravvive fino all'età adulta, è possibile che le famiglie scelgano di avere meno figli; ma se i genitori temono che muoiano precocemente, è probabile che abbiano più figli per assicurarsi la sopravvivenza di almeno alcuni di essi. Una dei fattori chiave per una riduzione volontaria della fecondità, dunque, è abbassare il tasso di mortalità infantile. Anche la legalizzazione dell'aborto gioca un ruolo importante. Ogni società ha un'opinione diversa sul tema, ma i dati suggeriscono che i paesi che l'hanno legalizzato tendono ad avere una fecondità più bassa di quelli in cui l'aborto è illegale.

Anche la leadership politica fa la differenza, visto che le dimensioni delle famiglie sono influenzate anche dalle norme sociali. Nelle società tradizionali, si tendeva ad avere molti figli. Ma quando le condizioni economiche, sociali e sanitarie cambiano, cambiano anche i tassi di fecondità. E la politica può accelerare o rallentare questo cambiamento a seconda dei messaggi trasmessi dai leader e dai governi. Anche i modelli influenzano i tassi di fecondità. I sociologi hanno rilevato che all'arrivo delle trasmissioni televisive in un'area povera i tassi di fecondità tendono ad abbassarsi, spesso rapidamente. È possibile che, vedendo in televisione famiglie piccole, scelgano quindi di emulare quei modelli.

Le dinamiche demografiche sono molto importanti per lo sviluppo sostenibile. Le possibilità di riuscita saranno molto diverse se alla fine del secolo la popolazione mondiale raggiunge i 10,8 miliardi di persone o se raggiunge il culmine nel 2050 per poi scendere a 6,8 miliardi nel 2100. La seconda traiettoria faciliterebbe il raggiungimento di una migliore qualità della vita, una maggiore riduzione della povertà, il conseguimento di redditi pro capite più elevati e della sostenibilità ambientale. Ci sono buoni motivi per ritenere che la maggior parte delle famiglie opterebbe per tassi di fecondità inferiori potendo accedere alla pianificazione familiare, all'istruzione per le figlie, a migliori tassi di sopravvivenza infantile, a lavori dignitosi nonché all'assenza di discriminazione per le donne. In presenza di queste

condizioni, è più probabile che le famiglie, su base volontaria, colgano l'opportunità di una forte riduzione dei tassi di fecondità, concorrendo a far avanzare il mondo, più rapidamente, verso un picco e poi verso una graduale riduzione della popolazione mondiale. Sarebbe un valido contributo per istradare il mondo verso lo sviluppo sostenibile, che consente di elevare i livelli di vita nel rispetto dei limiti del pianeta.

### **Crescita economica entro i limiti del pianeta**

Molti ambientalisti, allarmati per il fatto che l'umanità sta oltrepassando i limiti del pianeta, sono giunti alla conclusione che si debba porre fine alla crescita economica, che un'ulteriore crescita e il rispetto dei limiti del pianeta siano in netta contraddizione. Sugeriscono, anzi, che i paesi ricchi abbassino in misura significativa i consumi per lasciare spazio alla crescita degli standard di vita nei paesi poveri. È una presa di posizione giustificabile: la crisi dei limiti del pianeta è pressante e non è ancora stata presa in considerazione nonostante decenni di grida di allarme da parte di scienziati di fama mondiale. Forse, la forza inarrestabile dell'economia non è addomesticabile e va fermata subito, concentrandoci urgentemente sulla redistribuzione invece che sullo sviluppo.

Io la penso in maniera diversa. Il punto è che, con le tecnologie giuste, possiamo continuare a crescere e a rispettare i limiti del pianeta. Prendiamo, ancora una volta, il caso dell'energia. La crisi, ripetiamolo, non dipende di per sé dall'uso eccessivo di energia, ma dal rilascio di CO<sub>2</sub> tramite la combustione di combustibili fossili (in assenza di una tecnologia che la catturi e immagazzini). Sfruttando l'energia eolica e solare, per esempio, sarebbe possibile, allo stesso tempo, estendere l'accesso all'energia, sostenere un'attività economica maggiore ed evitare le pericolose emissioni di gas serra. Analogamente, con tecniche agricole migliori, è possibile coltivare più alimenti con meno acqua e minore, non maggiore, impiego di fertilizzanti (essendo più accurati nel loro utilizzo). L'obiettivo della crescita ininterrotta è valido, specialmente nei paesi a reddito medio-basso, per i quali crescita significa più sanità, istruzione migliore, maggiore disponibilità di tempo per viaggiare e divertirsi, maggiore sicurezza nei confronti delle varie minacce al benessere. È valido anche per i paesi ad alto reddito, finché basano la loro crescita su tecnologie che risparmiano risorse in modo da non violare i limiti del pianeta o lasciare più spazio ai paesi più poveri.

Perché i mercati non garantiscono di per sé che la crescita sia sostenibile? Due le ragioni fondamentali. La prima è che la maggior parte dei danni planetari sono «esternalità», il che significa che chi li fa (per esempio, le emissioni di CO<sub>2</sub>) non ne paga i costi. Impone perdite agli altri senza che vi siano incentivi di mercato per comportarsi altrimenti. Quando una fabbrica brucia carbone e provoca inquinamento e cambiamenti climatici, nulla nel prezzo

del carbone induce l'utilizzatore a passare a una forma di energia più sicura, come quella solare o eolica. Quando utilizza fertilizzanti che defluiscono creando eutrofizzazione a valle, l'agricoltore non subisce penalizzazioni e il prezzo del fertilizzante non include i costi che vengono imposti agli altri. Il risultato è un uso eccessivo di fertilizzanti proprio come una combustione eccessiva di combustibili fossili.

La seconda ragione è intergenerazionale. Le generazioni attuali impongono costi a quelle future. Chi vive oggi depreda l'ambiente senza doverne sopportare la responsabilità. Sta ai governi e ai principi etici – per esempio, l'insegnamento di molte fedi religiose impone di rispettare la creazione – guidarci a essere buoni amministratori per conto delle generazioni future. Questo non significa che la generazione attuale debba sopportare tutti i costi della sostenibilità ambientale. Alcune spese per un ambiente pulito, per esempio, possono essere finanziate con il debito pubblico, che sarà ripagato dalle generazioni successive. Anche in questo caso, tuttavia, la generazione attuale deve pensare al futuro – moralmente e praticamente – per garantire il benessere a quelle non ancora nate.

L'economia ambientale studia come utilizzare diversi tipi di incentivi – basati sul mercato e di natura sociale – per ridurre le esternalità. Quando si ignorano gli incentivi, le esternalità dilagano. Come ha scritto il famoso ecologista Garrett Hardin, abbiamo una «tragedia dei beni comuni»: oceani, fiumi e atmosfera vengono depredati dagli abusi e dall'inquinamento eccessivo. Questa tragedia si può controllare tramite una varietà di «strumenti economici» o di policy, tra cui:

- una tassazione correttiva che attribuisca un «prezzo» alle sostanze inquinanti spingendo le imprese e gli individui a ridurre l'uso. Un'idea che ha molto seguito, per esempio, è quella di una *carbon tax* su ogni tonnellata di CO<sub>2</sub> immessa nell'atmosfera allo scopo di creare incentivi a spostarsi verso l'energia a basso tenore di carbonio;
- sistemi che limitino l'ammontare complessivo di attività inquinanti, come l'autorizzazione a emettere CO<sub>2</sub>. Queste autorizzazioni possono essere scambiate sul mercato aperto (in tal caso si chiamano diritti di emissione commerciabili) e il prezzo dell'autorizzazione agisce da tassa correttiva. Inquinando di meno, un'impresa può vendere i suoi diritti di emissione a un altro utilizzatore, incassando un profitto di mercato;
- norme sulla responsabilità che consentano a coloro che sono danneggiati dall'inquinamento (per esempio, dall'eutrofizzazione) di perseguire coloro che a monte provocano il danno. Questo può spingere gli inquinatori potenziali a ridurre le pratiche nocive;

- istituzioni sociali che impegnino la comunità in pratiche sociali, come proteggere la penuria di terra, di prodotti delle foreste, le specie danneggiate e le specie marine minacciate. Elinor Ostrom, premio Nobel, ha brillantemente posto in evidenza la capacità delle comunità di «internalizzare» le esternalità, ossia di porre fine ai danni provocati dalle esternalità tramite istituzioni che promuovono il comportamento cooperativo a livello di comunità;
- finanziamenti pubblici per individuare le tecnologie più sostenibili attraverso ricerca e sviluppo. C'è oggi un considerevole supporto pubblico, anche se ancora insufficiente, per nuove scoperte nel fotovoltaico (energia solare), nei biocarburanti avanzati, negli impianti a energia nucleare più sicuri, nella cattura e nello stoccaggio del carbonio e in altre tecnologie per «decarbonizzare» il sistema energetico.

Nel porre in atto questi potenti strumenti, l'obiettivo dovrebbe essere quello di eliminare le esternalità e di realizzare una correttezza intergenerazionale – in breve, ottenere una crescita che rimanga entro i limiti del pianeta. Il risultato finale, in caso di successo, sarebbe di «disgiungere» la crescita e lo sfruttamento eccessivo delle risorse primarie e degli ecosistemi. Questo significherebbe che la crescita può continuare mentre le pressioni sulle risorse fondamentali (acqua, aria, terra, habitat di altre specie) e l'inquinamento vengono ridotti in misura significativa, invece che accresciuti. Questo disgiungimento è fattibile tecnologicamente, ma richiede le politiche e gli incentivi giusti per realizzarlo.

Ed è ovvio che il disgiungimento sarà molto più agevole in un mondo con una popolazione mondiale stabile o in calo piuttosto che in un mondo con una popolazione che ancora cresce a ritmo accelerato. Ricordiamo che il benessere di ciascuno di noi dipende, in media, non dal prodotto in sé e per sé, ma dal prodotto pro capite. In un mondo che sta oltrepassando i limiti, è più agevole ottenere un livello elevato di prodotto pro capite se il numero delle persone si è stabilizzato e non se continua a crescere a un ritmo elevato (pari, attualmente, a un incremento netto annuo della popolazione mondiale di 75-80 milioni di persone). Pertanto, il modo migliore di proteggere la crescita del benessere materiale pro capite è di porre definitivamente sotto controllo, entro questo secolo, lo sbalorditivo incremento della popolazione mondiale, attraverso una riduzione volontaria dei tassi di fecondità fino al tasso di sostituzione o anche al di sotto, in modo che, nel corso del XXI secolo, la popolazione mondiale raggiunga un picco e poi diminuisca gradualmente.



## Assemblea Generale

Distr.: Generale  
21 ottobre 2015

---

Settantesima sessione  
punti dell'agenda 15 e 116

### Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015

[senza riferimento a una Commissione Principale (A/70/L.I)]

#### **70/1. Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile**

*L'Assemblea Generale*

Adotta il seguente documento risultante dal vertice delle Nazioni Unite per l'adozione dell'agenda dello sviluppo post 2015:

#### **Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile**

##### **Preambolo**

Quest'Agenda è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità. Essa persegue inoltre il rafforzamento della pace universale in una maggiore libertà. Riconosciamo che sradicare la povertà in tutte le sue forme e dimensioni, inclusa la povertà estrema, è la più grande sfida globale ed un requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile.

Tutti i paesi e tutte le parti in causa, agendo in associazione collaborativa, implementeranno questo programma. Siamo decisi a liberare la razza umana dalla tirannia della povertà e vogliamo curare e salvaguardare il nostro pianeta. Siamo determinati a fare i passi audaci e trasformativi che sono urgentemente necessari per portare il mondo sulla strada della sostenibilità e della resilienza. Nell'intraprendere questo viaggio collettivo, promettiamo che nessuno verrà trascurato.

I 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e i 169 traguardi che annunceremo oggi dimostrano la dimensione e l'ambizione di questa nuova Agenda universale. Essi si basano sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e mirano a completare ciò che questi non sono riusciti a realizzare. Essi mirano a realizzare pienamente i diritti umani di tutti e a raggiungere l'uguaglianza di genere e l'emancipazione di tutte le donne e le ragazze. Essi sono interconnessi e indivisibili e bilanciano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: la dimensione economica, sociale ed ambientale.

Gli Obiettivi e i traguardi stimoleranno nei prossimi 15 anni interventi in aree di importanza cruciale per l'umanità e il pianeta.

***Persone***

Siamo determinati a porre fine alla povertà e alla fame, in tutte le loro forme e dimensioni, e ad assicurare che tutti gli esseri umani possano realizzare il proprio potenziale con dignità ed uguaglianza in un ambiente sano.

***Pianeta***

Siamo determinati a proteggere il pianeta dalla degradazione, attraverso un consumo ed una produzione consapevoli, gestendo le sue risorse naturali in maniera sostenibile e adottando misure urgenti riguardo il cambiamento climatico, in modo che esso possa soddisfare i bisogni delle generazioni presenti e di quelle future.

***Prosperità***

Siamo determinati ad assicurare che tutti gli esseri umani possano godere di vite prosperose e soddisfacenti e che il progresso economico, sociale e tecnologico avvenga in armonia con la natura.

***Pace***

Siamo determinati a promuovere società pacifiche, giuste ed inclusive che siano libere dalla paura e dalla violenza. Non ci può essere sviluppo sostenibile senza pace, né la pace senza sviluppo sostenibile.

***Collaborazione***

Siamo determinati a mobilitare i mezzi necessari per implementare questa Agenda attraverso una Collaborazione Globale per lo sviluppo Sostenibile, basata su uno spirito di rafforzata solidarietà globale, concentrato in particolare sui bisogni dei più poveri e dei più vulnerabili e con la partecipazione di tutti i paesi, di tutte le parti in causa e di tutte le persone.

Le interconnessioni degli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile sono di importanza cruciale nell'assicurare che lo scopo della nuova Agenda venga realizzato. Se noi realizzeremo le nostre ambizioni abbracciando l'intera Agenda, le vite di tutti verranno profondamente migliorate e il nostro mondo sarà trasformato al meglio.

## **Dichiarazione**

### **Introduzione**

1. Noi, Capi dello Stato e del Governo e Alti Rappresentanti, riuniti al Quartier Generale delle Nazioni Unite di New York dal 25 al 27 settembre 2015 per la celebrazione del settantesimo anniversario dell'ONU, oggi abbiamo stabilito i nuovi Obiettivi globali per lo Sviluppo Sostenibile.

2. Nell'interesse dei popoli che serviamo, abbiamo preso una decisione storica su una serie completa e lungimirante di Obiettivi e traguardi universali, trasformativi e incentrati sulle persone. Noi ci impegniamo a lavorare instancabilmente per la piena implementazione di quest'Agenda entro il 2030. Riconosciamo che sradicare la povertà in tutte le sue forme e dimensioni, inclusa la povertà estrema, è la sfida globale più grande ed un requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile. Ci impegnamo nel raggiungere lo sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni – economica, sociale e ambientale – in maniera equilibrata e interconnessa. Partiremo inoltre dalle conquiste degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e mireremo a portare a termine le loro questioni irrisolte.

3. Deliberiamo, da ora al 2030, di porre fine alla povertà e alla fame in ogni luogo; di combattere le disuguaglianze all'interno e fra le nazioni; di costruire società pacifiche, giuste ed inclusive; di proteggere i diritti umani e promuovere l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne e delle ragazze; di assicurare la salvaguardia duratura del pianeta e delle sue risorse naturali. Deliberiamo anche di creare le condizioni per una crescita economica sostenibile, inclusiva e duratura, per una prosperità condivisa e un lavoro dignitoso per tutti, tenendo in considerazione i diversi livelli di sviluppo e le capacità delle nazioni.

4. Nell'intraprendere questo grande viaggio collettivo, promettiamo che nessuno verrà lasciato indietro. Riconoscendo che la dignità della persona umana è fondamentale, desideriamo che gli Obiettivi e i traguardi siano raggiunti per tutte le nazioni, per tutte le persone e per tutti i segmenti della società. Inoltre ci adopereremo per aiutare per primi coloro che sono più indietro.

5. Questa è un'Agenda di portata e rilevanza senza precedenti. Viene accettata da tutti i paesi ed si applica a tutti, tenendo in considerazione realtà nazionali, capacità e livello di sviluppo diversi e rispettando politiche e priorità nazionali. Questi sono obiettivi e traguardi universali che riguardano il mondo intero, paesi sviluppati e in via di sviluppo in ugual misura. Essi sono interconnessi e indivisibili e bilanciano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile.

6. Gli Obiettivi e i traguardi sono il risultato di oltre due anni di consultazione pubblica e di contatti con la società civile e altre parti in causa nel mondo che hanno dato particolare attenzione alla voce dei più poveri e dei più vulnerabili. Questa consultazione ha compreso un lavoro notevole fatto dal Gruppo di Lavoro Aperto sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Assemblea Generale e dalle Nazioni Unite, il cui Segretario Generale ha fornito un rapporto di sintesi nel dicembre 2014.

### **La nostra visione**

7. In questi Obiettivi e traguardi, stiamo esponendo una visione sommamente ambiziosa e trasformativa. Noi immaginiamo un mondo libero dalla povertà, dalla fame, dalla malattia e dalla mancanza, dove ogni vita possa prosperare. Immaginiamo un mondo libero dalla paura e dalla violenza. Un mondo universalmente alfabetizzato. Un mondo con accesso equo e universale a un'educazione di qualità a tutti i livelli, a un'assistenza sanitaria e alla protezione sociale, dove il benessere fisico, mentale e sociale venga assicurato. Un mondo

dove riaffermiamo il nostro impegno per il diritto all'acqua potabile e a servizi igienici sicuri e dove ci sia un'igiene migliore; e dove il cibo sia sufficiente, sicuro, accessibile e nutriente. Un mondo dove gli insediamenti umani siano sicuri, resistenti e sostenibili e dove ci sia un accesso universale ad un'energia economicamente accessibile, affidabile e sostenibile.

8. Il mondo che immaginiamo è un mondo dove vige il rispetto universale per i diritti dell'uomo e della sua dignità, per lo stato di diritto, per la giustizia, l'uguaglianza e la non-discriminazione; dove si rispettano la razza, l'etnia e la diversità culturale e dove vi sono pari opportunità per la totale realizzazione delle capacità umane e per la prosperità comune. Un mondo che investe nelle nuove generazioni e in cui ogni bambino può crescere lontano da violenza e sfruttamento. Un mondo in cui ogni donna e ogni ragazza può godere di una totale uguaglianza di genere e in cui tutte le barriere all'emancipazione (legali, sociali ed economiche) vengano abbattute. Un mondo giusto, equo, tollerante, aperto e socialmente inclusivo che soddisfi anche i bisogni dei più vulnerabili.

9. Il mondo che immaginiamo è un mondo in cui ogni paese gode di una crescita economica duratura, aperta a tutti e sostenibile, e in cui vi è un lavoro dignitoso per ciascuno. Un mondo in cui i consumi, i processi di produzione e l'uso delle risorse naturali (dall'aria alla terra, dai fiumi, i laghi e le falde acquifere ai mari e agli oceani), sono sostenibili. Un mondo dove democrazia, buon governo e stato di diritto, così come un ambiente favorevole a livello internazionale e nazionale, sono essenziali per lo sviluppo sostenibile: per una crescita economica sostenibile e inclusiva, per lo sviluppo sociale, per la tutela dell'ambiente e per sconfiggere la fame e la povertà. Un mondo in cui lo sviluppo e l'impiego della tecnologia sono sensibili al clima, rispettano la biodiversità e sono resilienti. Un mondo in cui l'umanità vive in armonia con la natura e in cui la fauna selvatica e le altre specie viventi sono protette.

### **I nostri principi ed impegni condivisi**

10. La nuova Agenda è stata creata seguendo obiettivi e principi della Carta delle Nazioni Unite, compreso il totale rispetto del diritto internazionale. È fondata sulla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani<sup>1</sup>, sui trattati internazionali sui diritti umani, la Dichiarazione del Millennio<sup>2</sup> e i risultati del Vertice Mondiale del 2005<sup>3</sup>. È aggiornata secondo altri strumenti come la Dichiarazione del Diritto allo Sviluppo<sup>4</sup>.

11. Ribadiamo i risultati delle principali conferenze delle Nazioni Unite e i risultati che hanno portato alla creazione di solide fondamenta per lo sviluppo sostenibile e hanno contribuito a dare forma alla nuova Agenda. Fra queste ricordiamo la Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo<sup>5</sup>, il Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile, il Vertice Mondiale per lo Sviluppo Sociale, il Programma d'Azione della Conferenza Internazionale sulla Popolazione e lo Sviluppo<sup>6</sup>, la Piattaforma di Azione di Pechino<sup>7</sup> e la Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile. Ribadiamo il seguito di queste conferenze, compresi i risultati della Quarta Conferenza delle Nazioni Unite sui Paesi Meno Sviluppati,

<sup>1</sup> Risoluzione 217 A (III).

<sup>2</sup> Risoluzione 55/2

<sup>3</sup> Risoluzione 60/1

<sup>4</sup> Risoluzione 41/128, allegato.

<sup>5</sup> *Resoconto della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992*, vol. I, *Risoluzioni Adottate alla Conferenza* (Pubblicazione delle Nazioni Unite, Sales No. E.93.1.8 e rettifica), risoluzione 1, allegato I.

<sup>6</sup> *Resoconto della Conferenza Internazionale sulla Popolazione e lo Sviluppo, Il Cairo, 5-13 settembre 1994* (Pubblicazione delle Nazioni Unite, Sales No. E.95.XIII.18), cap. I, risoluzione 1, allegato.

<sup>7</sup> *Resoconto della Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne, Pechino, 4-15 settembre 1995* (Pubblicazione delle Nazioni Unite, Sales No. E.96.IV.13), cap. I, risoluzione 1, allegato II.



la terza Conferenza Internazionale sui Piccoli Stati Insulari in via di Sviluppo, la seconda Conferenza delle Nazioni Unite sui Paesi in via di Sviluppo senza sbocco sul mare e la Terza Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sulla Riduzione dei Rischi di Catastrofi.

12. Ribadiamo tutti i principi della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo includendo, in particolare, il principio delle responsabilità comuni ma differenziate come specificato nel principio 7 della stessa.

13. Le sfide e gli impegni identificati durante questi importanti vertici e conferenze sono correlati ed esigono soluzioni integrate. Per affrontarli in maniera efficace è necessario un nuovo approccio. Lo sviluppo sostenibile riconosce che la sconfitta della povertà in tutte le sue forme e dimensioni, la lotta contro le disuguaglianze fra paesi e all'interno degli stessi, la salvaguardia del pianeta, la creazione di una crescita economica duratura, aperta a tutti e sostenibile e la promozione dell'inclusione sociale sono elementi legati fra loro e interdipendenti.

### **Il nostro mondo oggi**

14. Ci riuniamo in un periodo di enormi sfide per gli sviluppi sostenibili. Miliardi dei nostri concittadini continuano a vivere nella povertà e sono privati di una vita dignitosa. La disuguaglianza è in crescita sia fra i diversi paesi, sia all'interno degli stessi. Ci sono enormi differenze per ciò che concerne opportunità, ricchezza e potere. La disparità di genere continua a rappresentare una sfida chiave. La disoccupazione, specialmente quella giovanile, rappresenta una priorità. Le minacce globali che incombono sulla salute, i sempre più frequenti e violenti disastri naturali, la crescita vertiginosa dei conflitti, le minacce violente, il terrorismo, le crisi umanitarie e lo sfollamento forzato delle popolazioni che ne consegue, minacciano tutti i progressi allo sviluppo degli ultimi decenni. L'esaurimento delle risorse naturali e gli impatti negativi del degrado ambientale, compresi desertificazione, siccità, degrado del territorio, scarsità di acqua e perdita della biodiversità si aggiungono e incrementano la lista delle sfide che l'umanità deve fronteggiare. Il cambiamento climatico è una delle sfide più grandi della nostra epoca e il suo impatto negativo compromette le capacità degli stati di attuare uno sviluppo sostenibile. L'aumento della temperatura globale, l'innalzamento del livello del mare, l'acidificazione degli oceani e altre conseguenze del cambiamento climatico stanno mettendo seriamente a repentaglio le zone costiere e i paesi al di sotto del livello del mare, compresi molti paesi meno sviluppati e piccoli stati insulari in via di sviluppo. La sopravvivenza di molte società e dei sistemi di supporto biologico del pianeta è a rischio.

15. Allo stesso tempo, la nostra è un'epoca di grandi opportunità. Sono stati compiuti progressi significativi nel far fronte alle sfide per lo sviluppo. Nelle generazioni passate, decine di migliaia di persone sono uscite da una povertà estrema. L'accesso all'istruzione è notevolmente aumentato sia per i ragazzi che per le ragazze. La diffusione dei mezzi di comunicazione e d'informazione di massa e l'interconnessione globale permettono di accelerare il progresso dell'uomo, di colmare il divario digitale e di sviluppare società basate sulla conoscenza, così come lo consentono le scoperte scientifiche e tecnologiche anche in settori tanto diversi fra loro quali medicina ed energia.

16. Quasi 15 anni fa, vennero concordati gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Questi hanno fornito un'importante base per lo sviluppo e hanno consentito di compiere progressi significativi in numerose aree. Ma il progresso non è stato uguale ovunque. Specialmente nei paesi meno sviluppati in Africa, in quelli senza sbocco sul mare e nei piccoli stati insulari in via di sviluppo, alcuni degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio non vengono raggiunti—soprattutto quelli relativi alla salute della madre, del neonato e del bambino, e alla salute riproduttiva. Ci impegniamo nuovamente per la totale realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, compresi quelli non raggiunti, in particolare fornendo

una mirata e maggiore assistenza ai paesi meno sviluppati e altri paesi con situazioni particolari, in linea con i programmi di sostegno esistenti. La nuova Agenda incrementa gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e cerca di perseguire gli obiettivi che non erano stati raggiunti, soprattutto per quanto riguarda i più vulnerabili.

17. I propositi dell'Agenda, tuttavia, vanno ben oltre gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Oltre a perseguire l'evoluzione di priorità come la sconfitta della povertà, la salute, l'educazione, la sicurezza alimentare e la nutrizione, stabilisce anche una serie di obiettivi economici, sociali e ambientali. Garantisce anche società più aperte e pacifiche. Fissa, in modo decisivo, le modalità di attuazione. Riflettendo sull'approccio integrato che abbiamo deciso di applicare, vi sono delle profonde interconnessioni e componenti trasversali fra i nuovi Obiettivi ed i rispettivi traguardi.

### **La nuova Agenda**

18. Annunciamo oggi 17 nuovi Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile con 169 traguardi ad essi associati, che sono interconnessi e indivisibili. È la prima volta che i leader mondiali si impegnano in uno sforzo e in un'azione comune attraverso un'agenda politica così vasta e universale. Ci stiamo incamminando verso lo sviluppo sostenibile, dedicandoci al perseguimento della crescita globale e a una cooperazione vantaggiosa che si tradurrebbe in maggiori profitti per tutti i paesi e per tutto il mondo. Ribadiamo che tutti gli stati possono, e devono, esercitare liberamente la totale e permanente sovranità sulle proprie ricchezze, risorse naturali e attività economiche. Applicheremo l'Agenda affinché tutti possano trarne i benefici, per le generazioni di oggi e per quelle del futuro. Così facendo, ribadiamo il nostro impegno rispetto al diritto internazionale e sottolineiamo che l'Agenda deve essere applicata in modo tale che sia in linea con i diritti e i doveri degli stati sanciti dal diritto internazionale.

19. Ribadiamo l'importanza della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e di tutti gli altri strumenti internazionali relativi ai diritti dell'uomo e al diritto internazionale. Sottolineiamo le responsabilità di tutti gli stati, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite, di rispettare, proteggere e promuovere i diritti umani e le libertà fondamentali di tutti, senza nessuna distinzione di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di altra natura, nazionalità, classe sociale, proprietà, nascita, disabilità o alcuno status di altro tipo.

20. Concretizzare la parità dei sessi e l'emancipazione delle donne e delle ragazze darebbe un contributo fondamentale al progresso di tutti gli Obiettivi e dei traguardi. Il raggiungimento del pieno sviluppo del potenziale umano e dello sviluppo sostenibile non potrà realizzarsi se ancora metà della popolazione mondiale è privata di diritti e opportunità. Donne e ragazze devono poter godere della parità di accesso ad un'educazione di qualità, alle risorse economiche e alla partecipazione politica nonché delle pari opportunità con uomini e ragazzi per quanto riguarda il lavoro e le responsabilità dirigenziali e decisionali. Lavoreremo per un rilevante incremento degli investimenti per colmare il divario tra uomini e donne e potenzieremo il supporto alle istituzioni per quanto riguarda la parità di genere e l'emancipazione femminile a livello mondiale, regionale e nazionale. Ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne e delle ragazze sarà eliminata, anche attraverso il coinvolgimento di uomini e ragazzi. L'attuazione di una prospettiva sistematica sulla parità dei sessi all'interno dell'Agenda è fondamentale.

21. I nuovi Obiettivi e i rispettivi traguardi entreranno in vigore il 1° gennaio 2016 e orienteranno le nostre decisioni per i prossimi 15 anni. Ognuno di noi lavorerà affinché l'Agenda sia applicata all'interno del proprio paese e a livello regionale e globale, tenendo in considerazione le diverse realtà nazionali, le capacità e i livelli di sviluppo e rispettando le politiche e le priorità nazionali. Rispetteremo gli spazi politici nazionali utilizzati per

sostenere una crescita economica inclusiva e duratura specialmente per gli stati in via di sviluppo, garantendo al contempo la conformità alle norme e agli impegni internazionali vigenti. Riconosciamo anche l'importanza della dimensione regionale e subregionale, dell'integrazione economica regionale e dell'interconnessione per lo sviluppo sostenibile. Le strutture regionali e subregionali possono facilitare il passaggio dalla formulazione politiche per lo sviluppo sostenibile al compimento di azioni concrete a livello nazionale.

22. Ogni paese affronta sfide specifiche nella lotta per ottenere uno sviluppo sostenibile. I paesi più vulnerabili e, in particolare, i paesi dell'Africa, i paesi meno sviluppati, i paesi in via di sviluppo senza sbocco sul mare e i piccoli stati insulari in via di sviluppo meritano un'attenzione particolare, così come i paesi in situazioni belliche o postbelliche. Vi sono sfide serie da affrontare anche all'interno di molti paesi a medio reddito.

23. Le persone più deboli devono essere supportate. Tutti coloro che si trovano in una situazione di maggior bisogno vengono inclusi nell'Agenda: si tratta di bambini, giovani, persone diversamente abili (dei quali più dell'80 per cento vive in povertà), persone affette da HIV/AIDS, anziani, popolazioni indigene, rifugiati, sfollati e migranti. Decidiamo di adottare misure e azioni adeguate, in conformità con il diritto internazionale, per eliminare gli ostacoli e i limiti, potenziare il sostegno e soddisfare le esigenze di coloro che vivono in aree affette da emergenze umanitarie complicate e in aree che subiscono il terrorismo.

24. Ci assumiamo l'impegno di porre fine alla povertà in ogni sua forma o dimensione e di eliminare la povertà estrema entro il 2030. Tutti devono godere di un tenore di vita dignitoso e di sistemi di protezione sociale. Siamo determinati anche a porre fine alla fame e a raggiungere la sicurezza alimentare come obiettivi prioritari, e a eliminare tutte le forme di malnutrizione. A questo proposito, ribadiamo l'importante ruolo e il carattere inclusivo del Comitato sulla Sicurezza Alimentare Mondiale e accogliamo con favore la Dichiarazione di Roma sulla nutrizione e il suo quadro d'azione<sup>8</sup>. Impiegheremo le nostre risorse per sviluppare le aree rurali, l'agricoltura e la pesca sostenibili, supporteremo i piccoli agricoltori, specialmente le donne agricoltrici, gli allevatori ed i pescatori nei paesi in via di sviluppo e, in particolar modo, nei paesi meno sviluppati.

25. Ci impegniamo affinché vi sia un'educazione di qualità a tutti i livelli (scuola primaria, secondaria di primo grado, secondaria di secondo grado, università e formazione tecnica e professionale). Tutte le persone a prescindere dal sesso, dall'età, dalla razza o dall'etnia, persone con disabilità, migranti, popolazioni indigene, bambini e giovani, specialmente coloro che si trovano in situazioni delicate, devono avere accesso a opportunità di apprendimento permanenti che permettano loro di acquisire gli strumenti e le conoscenze necessarie per partecipare pienamente alla vita sociale. Ci impegneremo ad assicurare ai bambini e ai giovani un ambiente stimolante per la piena realizzazione dei loro diritti e la messa in pratica delle loro capacità, aiutando i nostri paesi a beneficiare del dividendo demografico attraverso scuole sicure, comunità coese e le famiglie.

26. Per promuovere la salute fisica e psichica nonché un alto grado di benessere, e per estendere l'aspettativa di vita per tutti, dobbiamo garantire una copertura sanitaria universale e l'accesso ad un'assistenza sanitaria di qualità, senza escludere nessuno. Ci impegniamo a velocizzare il progresso finora compiuto nella riduzione della mortalità di neonati, bambini e madri mettendo fine a tutte le morti che si possono prevenire, entro il 2030. Ci stiamo impegnando per assicurare l'accesso universale ad un'assistenza sanitaria che comprenda servizi sanitari che si occupano di salute riproduttiva e sessuale, il controllo delle nascite, l'informazione e l'educazione. Velocizzeremo anche l'andamento dei progressi fatti nella lotta contro la malaria, l'HIV/AIDS, la tubercolosi, l'epatite, l'ebola e

---

<sup>8</sup> Organizzazione Mondiale della Sanità, documento EB 136/8, allegati I e II.

altre malattie trasmissibili ed epidemiche; ci impegneremo per la crescita della resistenza anti-microbiotica e per combattere tutte quelle malattie normalmente trascurate che affliggono i paesi in via di sviluppo. Ci stiamo impegnando per la prevenzione e la cura di malattie non trasmissibili inclusi disturbi comportamentali, di sviluppo e neurologici che costituiscono la sfida più grande per lo sviluppo sostenibile.

27. Cercheremo di costruire importanti fondamenta economiche per tutti i nostri paesi. Una crescita economica sostenibile, duratura ed inclusiva è essenziale per la prosperità. Questo sarà possibile solo condividendo la ricchezza e affrontando la disparità di reddito. Lavoreremo per costruire economie dinamiche, sostenibili, innovative e incentrate sulle persone, promuovendo in particolare l'assunzione di giovani impiegati e la legittimazione economica delle donne, e un lavoro decoroso per tutti. Elimineremo il lavoro forzato, il traffico degli esseri umani e lo sfruttamento minorile in tutte le sue forme. Tutti i paesi potranno beneficiare di un personale sano ed istruito, in possesso di conoscenze e capacità adeguate per svolgere un lavoro produttivo e soddisfacente, con una completa partecipazione nella società. Rinforzeremo le capacità produttive dei paesi meno sviluppati in tutti i settori, anche tramite una trasformazione strutturale. Adotteremo politiche che aumentino le capacità produttive, la produttività e l'occupazione produttiva, l'inclusione finanziaria, l'agricoltura sostenibile, lo sviluppo della pastorizia e della pesca, lo sviluppo industriale sostenibile, l'accesso universale a dei servizi energetici economici, moderni, sostenibili e affidabili, i sistemi di trasporto sostenibili, infrastrutture resistenti e di qualità.

28. Ci impegneremo ad attuare cambiamenti fondamentali riguardanti il modo in cui le nostre società producono e consumano beni e servizi. I governi, le organizzazioni internazionali, il settore commerciale, altri attori ed individui non statali devono contribuire a cambiare modelli di consumo e produzione non sostenibili, anche attraverso la mobilitazione di un'assistenza finanziaria e tecnica da tutte le fonti possibili per rinforzare le capacità innovative, tecnologiche e scientifiche dei paesi in via di sviluppo, verso modelli di consumo e di produzione più sostenibili. Incoraggiamo la realizzazione del Quadro Decennale di Programmi per la Produzione e il Consumo Sostenibili. Tutti i paesi devono agire, con i paesi sviluppati alla guida, tenendo conto dello sviluppo e delle capacità dei paesi in via di sviluppo.

29. Riconosciamo il contributo positivo dei migranti ad una crescita inclusiva e ad uno sviluppo sostenibile. Inoltre, riconosciamo che la migrazione internazionale è una realtà multidimensionale di grandissima rilevanza per lo sviluppo dei paesi d'origine, di transito e di destinazione, che richiede risposte coerenti e comprensive. Lavoreremo insieme a livello internazionale per garantire flussi migratori sicuri, regolari e ordinati, secondo il pieno rispetto dei diritti umani e il trattamento umano dei migranti, a prescindere dallo status di migrante, rifugiato o sfollato. Inoltre, tale cooperazione dovrebbe rafforzare le comunità che ospitano i rifugiati, in particolare nei paesi in via di sviluppo. Sottolineiamo il diritto dei migranti a fare ritorno al paese di cittadinanza e ricordiamo che gli stati devono assicurarsi che i cittadini rimpatriati vengano regolarmente accolti.

30. Gli Stati sono fortemente incoraggiati ad astenersi dal promulgare o applicare qualsiasi misura unilaterale di natura economica, finanziaria o commerciale che non sia in conformità con il diritto internazionale e la Carta delle Nazioni Unite, e dunque che sia di ostacolo al pieno raggiungimento dello sviluppo economico e sociale, in particolare nei paesi in via di sviluppo.

31. Riconosciamo il ruolo della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici<sup>9</sup> come principale forum internazionale e intergovernativo al fine di negoziare la

---

<sup>9</sup> Organizzazione delle Nazioni Unite, *Trattati*, vol. 1771, No. 30822.

risposta globale al cambiamento climatico. Siamo determinati ad affrontare in maniera decisiva la minaccia rappresentata dal cambiamento climatico e dal degrado ambientale. La natura globale del cambiamento climatico richiede la più ampia cooperazione internazionale possibile, volta ad accelerare la riduzione delle emissioni di gas effetto serra a livello mondiale e ad affrontare le pratiche di adattamento agli effetti negativi del cambiamento climatico. Notiamo con profonda preoccupazione un divario significativo tra l'effetto complessivo degli impegni di mitigazione presi dagli stati in termini di emissioni globali di gas serra entro il 2020, e i modelli aggregati di emissioni, che incrementano la probabilità di limitare l'aumento della temperatura media globale al di sotto dei 2°C o al di sopra dei 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali.

32. Aspettando la ventunesima sessione della Conferenza delle Parti a Parigi, sottolineiamo l'impegno di tutti gli stati a lavorare per raggiungere un accordo climatico ambizioso e universale. Riconfermiamo che il protocollo, un ulteriore strumento legale o un risultato concordato avente valore legale nell'ambito della Convenzione e applicabile a tutte le parti deve affrontare, in modo equilibrato, inter alia, la mitigazione, l'adattamento, il finanziamento, lo sviluppo e il trasferimento tecnologico e il capacity-building, insieme alla trasparenza nell'azione e nel supporto.

33. Riconosciamo che lo sviluppo economico e sociale dipende dalla gestione sostenibile delle risorse naturali del nostro pianeta. Di conseguenza, siamo determinati a preservare e utilizzare in modo sostenibile mari e oceani, le risorse di acqua dolce così come le foreste, le montagne e la terraferma; e di proteggere la biodiversità, gli ecosistemi e la fauna selvatica. Inoltre, siamo determinati a promuovere il turismo sostenibile, a contrastare la scarsità d'acqua e l'inquinamento acquatico, a potenziare la cooperazione contro la desertificazione, le tempeste di sabbia, il degrado ambientale, la siccità e a promuovere la resistenza alla e la riduzione del rischio di disastri ambientali. A questo scopo, guardiamo con ottimismo al tredicesimo incontro della Conferenza delle Parti alla Convenzione sulla diversità biologica, che si terrà in Messico.

34. Riconosciamo che lo sviluppo e la gestione urbani sostenibili sono cruciali per la qualità della vita dei nostri concittadini. Lavoreremo con le autorità e le comunità locali per rinnovare e pianificare i nostri insediamenti umani e urbani, in modo da promuovere la coesione tra le comunità, la sicurezza personale e per stimolare l'innovazione e l'occupazione. Ridurremo gli impatti negativi delle attività urbane e delle sostanze chimiche che sono nocive per la salute umana e l'ambiente, includendo una corretta gestione a livello ambientale, l'utilizzo sicuro di sostanze chimiche, la riduzione e il riciclo dei rifiuti e l'uso più efficiente di acqua ed energia. Lavoreremo per minimizzare l'impatto delle città sul sistema climatico globale. Prederemo in considerazione gli andamenti e le proiezioni della popolazione per le nostre strategie e politiche di sviluppo urbano e rurale a livello nazionale. Guardiamo con entusiasmo all'imminente Conferenza delle Nazioni Unite su abitazioni e sviluppo urbano sostenibili, che si terrà a Quito.

35. Lo sviluppo sostenibile non può essere realizzato senza la pace e la sicurezza, e queste a loro volta saranno a rischio senza uno sviluppo sostenibile. La nuova Agenda riconosce il bisogno di costruire società pacifiche, giuste ed inclusive, che forniscano un accesso equo alla giustizia e che si basino sul rispetto dei diritti umani (incluso il diritto allo sviluppo), sullo stato di diritto, sul buon governo a tutti i livelli e su istituzioni responsabili, effettive e trasparenti. I fattori che danno luogo alla violenza, all'insicurezza e all'ingiustizia, come la disuguaglianza, la corruzione, i governi inefficienti e flussi illeciti di armi e denaro sono tutti affrontati nell'Agenda. Dobbiamo raddoppiare i nostri sforzi per risolvere o prevenire i conflitti ed aiutare i paesi che escono da un conflitto, per esempio garantendo che le donne abbiano un ruolo nel consolidamento della pace e nella creazione delle strutture statali. Desideriamo che vengano prese ulteriori misure e azioni effettive, in conformità con il diritto internazionale, per rimuovere gli ostacoli alla piena realizzazione del diritto di

autodeterminazione dei popoli che vivono sotto occupazione straniera e coloniale, il che continua ad influenzare in modo negativo il loro sviluppo economico e sociale, così come la loro condizione ambientale.

36. Ci impegniamo a promuovere la comprensione interculturale, la tolleranza, il rispetto reciproco, insieme a un'etica di cittadinanza globale e di responsabilità condivisa. Prendiamo atto della diversità naturale e culturale del mondo, e riconosciamo che tutte le culture e le civiltà possono contribuire a, e sono attori fondamentali per, lo sviluppo sostenibile.

37. Anche lo sport è un attore importante per lo sviluppo sostenibile. Riconosciamo il crescente contributo dello sport per la realizzazione dello sviluppo e della pace attraverso la promozione di tolleranza e rispetto e attraverso i contributi per l'emancipazione delle donne e dei giovani, degli individui e delle comunità, così come per gli obiettivi in materia di inclusione sociale, educazione e sanità.

38. Affermiamo nuovamente, in accordo con la Carta delle Nazioni Unite, il bisogno di rispettare l'integrità territoriale e l'indipendenza politica degli stati.

### **Mezzi di attuazione**

39. La portata ambiziosa della nuova Agenda richiede una Partnership Globale rivitalizzata per garantirne la realizzazione. Siamo totalmente impegnati a tal fine. Questa Partnership opererà in uno spirito di solidarietà globale, mostrando particolare solidarietà verso le persone più povere e più vulnerabili. Promuoverà un impegno globale intensivo per supportare la realizzazione di tutti gli obiettivi e i traguardi, unendo i governi, il settore privato, la società civile, il sistema delle Nazioni Unite e altri attori, e mobilizzando tutte le risorse disponibili.

40. I mezzi di attuazione dei traguardi elencati nell'Obiettivo 17 ed in ogni altro Obiettivo per lo Sviluppo Sostenibile sono essenziali per realizzare la nostra Agenda e sono di pari importanza con gli altri Obiettivi e traguardi. L'Agenda, insieme agli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, si può realizzare all'interno di una struttura di Partnership Globale rinnovata per lo Sviluppo Sostenibile, supportata da politiche e azioni concrete, come delineato nel documento finale della terza Conferenza Internazionale sui Finanziamenti allo Sviluppo tenutasi ad Addis Abeba dal 13 al 16 luglio 2015. Accogliamo l'appoggio dell'Assemblea Generale al Piano d'azione di Addis Abeba,<sup>10</sup> che è parte integrale dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. Riconosciamo che una piena realizzazione del Piano d'azione di Addis Abeba è cruciale per la messa in atto degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e rispettivi traguardi.

41. Riconosciamo che ogni paese ha una responsabilità primaria per il proprio sviluppo economico e sociale. La nuova Agenda si occupa degli strumenti richiesti per la realizzazione degli Obiettivi e dei traguardi. Riconosciamo che tali strumenti includeranno la mobilitazione delle risorse finanziarie così come il rafforzamento delle capacità e il trasferimento di tecnologie sicure per l'ambiente ai paesi in via di sviluppo attraverso modalità ad essi favorevoli, inclusi termini preferenziali e agevolati, come concordato dalle due parti. La finanza pubblica, sia domestica sia internazionale, avrà un ruolo fondamentale nel fornire servizi essenziali e beni pubblici e nel catalizzare altre fonti di finanziamento. Riconosciamo il ruolo del variegato settore privato per l'attuazione dell'Agenda, dalle micro-imprese alle cooperative alle multinazionali, e il ruolo delle organizzazioni della società civile e delle organizzazioni filantropiche.

---

<sup>10</sup> Il Piano d'azione di Addis Abeba della terza Conferenza Internazionale sui Finanziamenti allo Sviluppo, adottato dall'Assemblea Generale il 27 luglio 2015 (Risoluzione 69/313, allegata).

42. Sosteniamo la realizzazione di strategie importanti e programmi d'azione, inclusa la Dichiarazione e il Programma d'Azione di Istanbul,<sup>11</sup> il Programma con Modalità d'azione accelerate (SAMOA) per i Piccoli Stati Insulari in via di sviluppo (SIDS),<sup>12</sup> e il Programma d'azione di Vienna per i paesi in via di sviluppo senza sbocco sul mare per il decennio 2014–2024,<sup>13</sup> e riaffermiamo l'importanza dell'Agenda 2063 dell'Unione Africana e il programma della Nuova Partnership per lo Sviluppo dell'Africa,<sup>14</sup> tutti parte integrante di questa Agenda. Riconosciamo le grandi sfide dei paesi in situazioni di conflitto o post-conflitto per il raggiungimento di una pace duratura e di uno sviluppo sostenibile.

43. Sottolineiamo che la finanza pubblica internazionale gioca un ruolo importante nel completare gli sforzi dei paesi al fine di mobilitare le risorse pubbliche a livello domestico, specialmente nei paesi poveri e quelli più vulnerabili con risorse domestiche limitate. Un uso importante della finanza pubblica internazionale, incluso l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), è quello di attivare la mobilitazione di risorse supplementari da altre fonti sia pubbliche che private. I donatori di APS riaffermano i loro rispettivi impegni, incluso l'impegno di molti paesi sviluppati al raggiungimento del target dello 0,7% del reddito nazionale lordo per l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS/RNL) ai paesi in via di sviluppo e del target dallo 0,15% allo 0,2% di APS/RNL ai paesi meno sviluppati.

44. Riconosciamo la necessità che le istituzioni finanziarie internazionali supportino, in linea con i loro mandati, l'autonomia politica di ogni paese, in particolare dei paesi in via di sviluppo. Ci impegnamo nuovamente ad espandere e rafforzare la voce e la partecipazione dei paesi in via di sviluppo – inclusi i paesi africani, i paesi meno sviluppati, i paesi in via di sviluppo senza sbocco sul mare, i piccoli stati insulari in via di sviluppo e per i paesi a medio reddito – nel processo decisionale economico internazionale, nella definizione delle norme e nell'amministrazione economica globale.

45. Riconosciamo, inoltre, il ruolo fondamentale dei parlamenti nazionali attraverso la loro attuazione delle leggi, l'adozione dei budget e il loro ruolo nell'assumersi la responsabilità per una realizzazione efficace dei nostri programmi. I governi e le istituzioni pubbliche lavoreranno da vicino sull'implementazione con le autorità regionali e locali, le istituzioni subregionali, le istituzioni internazionali, il mondo accademico, le organizzazioni filantropiche, i gruppi di volontariato, e altri ancora.

46. Sottolineiamo il ruolo importante e il vantaggio comparativo di un sistema delle Nazioni Unite che sia rivelante, coerente, efficiente, efficace e dotato di risorse adeguate nel supportare il raggiungimento degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e lo sviluppo sostenibile stesso. Mentre diamo importanza al rafforzamento della titolarità nazionale e della leadership a livello nazionale, esprimiamo il nostro supporto per un dialogo continuo all'interno del Consiglio Economico e Sociale nel posizionamento a lungo termine del sistema di sviluppo delle Nazioni Unite all'interno di questa Agenda.

### **Controllo e revisione**

47. I nostri governi hanno la responsabilità primaria di monitoraggio e di revisione, a livello globale, regionale e nazionale, in relazione al progresso fatto nel raggiungere gli Obiettivi e i traguardi nei prossimi 15 anni. Al fine di supportare la responsabilità verso i nostri cittadini, forniremo strumenti di monitoraggio e revisione sistematici ai vari livelli, come specificato in questa Agenda e nel Piano d'azione di Addis Abeba. Il forum politico

<sup>11</sup> Rapporto della quarta Conferenza delle Nazioni Unite sui Paesi Meno Sviluppati, Istanbul, Turchia, 9-13 maggio 2011 (A/CONF.219/7), capitoli I e II.

<sup>12</sup> Risoluzione 69/15, allegata.

<sup>13</sup> Risoluzione 69/137, allegato II.

<sup>14</sup> A/57/304, allegato.

di alto livello sotto l'egida dell'Assemblea Generale e del Consiglio Economico e Sociale avrà un ruolo cruciale nella supervisione dei processi di monitoraggio e revisione a livello globale.

48. Adeguate indicatori per facilitare questa attività sono attualmente in fase di elaborazione. Dati disaggregati di qualità, accessibili, puntuali e attendibili saranno necessari per consentire la misurazione dei progressi e per garantire che nessuno venga lasciato indietro. Questi dati sono la chiave fondamentale per il processo decisionale. Dove possibile, i dati e le informazioni dei meccanismi di comunicazione esistenti devono essere utilizzati. Concordiamo nell'intensificare i nostri sforzi per rafforzare le capacità statistiche nei paesi in via di sviluppo, in particolare i paesi africani, i paesi meno sviluppati, i paesi in via di sviluppo senza sbocco sul mare, i piccoli stati insulari in via di sviluppo e nei paesi a reddito medio. Siamo impegnati a sviluppare misure per il progresso più ampie e comprensive che complementino il prodotto interno lordo.

#### **Un invito ad agire per cambiare il nostro mondo**

49. Settant'anni fa, una precedente generazione di leader mondiali si riunì per creare le Nazioni Unite. Dalle ceneri della guerra e delle divisioni tra paesi, hanno plasmato questa Organizzazione e i valori della pace, del dialogo e della cooperazione internazionale che la ispirano. La Carta delle Nazioni Unite rappresenta l'incarnazione suprema di questi valori.

50. Anche oggi stiamo prendendo una decisione di grande importanza storica. Decidiamo di costruire un futuro migliore per tutte le persone, compresi i milioni a cui è stata negata la possibilità di condurre una vita decente, dignitosa e gratificante e raggiungere il loro pieno potenziale umano. Possiamo essere la prima generazione che riesce a porre fine alla povertà; così come potremmo essere l'ultima ad avere la possibilità di salvare il pianeta. Il mondo sarà un posto migliore nel 2030 se riusciremo a raggiungere i nostri obiettivi.

51. Quello che annunciamo oggi – un'Agenda per l'azione globale dei prossimi 15 anni - è uno statuto per le persone e il pianeta del XXI secolo. Bambini e giovani uomini e donne sono agenti critici del cambiamento e troveranno nei nuovi obiettivi una piattaforma per incanalare le loro infinite potenzialità per l'attivismo verso la creazione di un mondo migliore.

52. "Noi popoli" è il celebre incipit della Carta delle Nazioni Unite. Siamo "noi popoli" ad imbarcarci oggi sulla strada per il 2030. Il nostro viaggio coinvolgerà governi e parlamenti, il sistema delle Nazioni Unite e di altre istituzioni internazionali, autorità locali, le popolazioni indigene, la società civile, le imprese e il settore privato, la comunità scientifica e accademica – e tutte le persone. A milioni si sono già impegnati con questa Agenda e la faranno propria. È un'Agenda delle persone, dal popolo e per il popolo – e questo, crediamo, assicurerà il suo successo.

53. Il futuro dell'umanità e del nostro pianeta è nelle nostre mani. Si trova anche nelle mani delle nuove generazioni, che passeranno il testimone alle generazioni future. Abbiamo tracciato la strada verso lo sviluppo sostenibile; servirà ad assicurarci che il viaggio avrà successo e i suoi risultati saranno irreversibili.



### **Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e traguardi**

54. A seguito di un processo inclusivo di negoziati tra i governi, e sulla base della proposta del Gruppo di Lavoro Aperto sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile,<sup>15</sup> comprendente un'introduzione che contestualizza quest'ultimo, di seguito sono riportati gli obiettivi e i traguardi che abbiamo concordato.

55. Gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e i traguardi sono interconnessi e indivisibili; sono di natura globale e universalmente applicabili, tenendo conto delle diverse realtà nazionali, delle capacità e dei livelli di sviluppo e nel rispetto delle politiche e delle priorità di ogni stato. Gli obiettivi sono definiti come ambiziosi e globali, ed ogni governo è libero di impostare i propri traguardi nazionali guidati dal livello globale di ambizione, ma tenendo conto delle circostanze nazionali. Ogni governo potrà inoltre decidere come questi obiettivi ambiziosi e globali debbano essere incorporati nei processi, nelle politiche, e nelle strategie di pianificazione nazionale. È importante riconoscere il legame tra sviluppo sostenibile e altri processi in corso, rilevanti in campo economico, sociale e ambientale.

56. Nel decidere su questi obiettivi e traguardi, ci rendiamo conto che ogni paese deve affrontare sfide specifiche per raggiungere lo sviluppo sostenibile, e sottolineiamo le particolari sfide che affrontano i paesi più vulnerabili e, in particolare, i paesi africani, i paesi meno sviluppati, i paesi in via di sviluppo senza sbocco sul mare, i piccoli stati insulari in via di sviluppo così come le sfide specifiche dei paesi a reddito medio. Anche paesi in situazioni di conflitto necessitano di una particolare attenzione.

57. Riconosciamo che mancano dati di riferimento per diversi traguardi, e richiediamo un maggiore sostegno per rafforzare la raccolta dei dati e lo sviluppo delle capacità negli stati membri, al fine di sviluppare standard nazionali e globali laddove ancora non esistono. Ci impegniamo a risolvere questa lacuna nella raccolta dei dati in modo da poter meglio misurare i progressi compiuti, in particolare per quegli obiettivi sotto elencati dei quali non si hanno chiari traguardi in termini numerici.

58. Incoraggiamo gli sforzi in corso degli stati in altri ambiti per affrontare questioni chiave che rappresentano potenziali sfide alla realizzazione della nostra Agenda, e rispettiamo i mandati indipendenti di questi processi. Ci proponiamo che l'Agenda e la sua messa in pratica serva a sostenere, e non pregiudicare, i processi e le decisioni in essi contenuti.

59. Riconosciamo che esistono diversi approcci, visioni, modelli e strumenti disponibili per ogni paese, in conformità alle circostanze e priorità nazionali, per conseguire uno sviluppo sostenibile; ribadiamo che il pianeta Terra e i suoi ecosistemi sono la nostra casa e che l'espressione "Madre Terra" è comune a molti paesi e regioni.

---

<sup>15</sup> Contenuto nel rapporto del Gruppo di Lavoro Aperto dell'Assemblea Generale sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (A/68/970 e Corr.1; vedi anche A/68/970/Add.1-3).

**Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile**

- Obiettivo 1. Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo
- Obiettivo 2. Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile
- Obiettivo 3. Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
- Obiettivo 4. Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti
- Obiettivo 5. Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze
- Obiettivo 6. Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie
- Obiettivo 7. Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni
- Obiettivo 8. Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti
- Obiettivo 9. Costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
- Obiettivo 10. Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni
- Obiettivo 11. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili
- Obiettivo 12. Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo
- Obiettivo 13. Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico\*
- Obiettivo 14. Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile
- Obiettivo 15. Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre
- Obiettivo 16. Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile
- Obiettivo 17. Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile

---

\* Riconoscendo che la Convenzione delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici è il principale forum internazionale e intergovernativo per la negoziazione della risposta globale al cambiamento climatico

**Obiettivo 1. Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo**

1.1 Entro il 2030, sradicare la povertà estrema per tutte le persone in tutto il mondo, attualmente misurata sulla base di coloro che vivono con meno di \$ 1,25 al giorno

1.2 Entro il 2030, ridurre almeno della metà la quota di uomini, donne e bambini di tutte le età che vivono in povertà in tutte le sue forme, secondo le definizioni nazionali

1.3 Implementare a livello nazionale adeguati sistemi di protezione sociale e misure di sicurezza per tutti, compresi i livelli più bassi, ed entro il 2030 raggiungere una notevole copertura delle persone povere e vulnerabile

1.4 Entro il 2030, assicurare che tutti gli uomini e le donne, in particolare i più poveri e vulnerabili, abbiano uguali diritti alle risorse economiche, insieme all'accesso ai servizi di base, proprietà privata, controllo su terreni e altre forme di proprietà, eredità, risorse naturali, nuove tecnologie appropriate e servizi finanziari, tra cui la microfinanza

1.5 Entro il 2030, rinforzare la resilienza dei poveri e di coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità e ridurre la loro esposizione e vulnerabilità ad eventi climatici estremi, catastrofi e shock economici, sociali e ambientali

1.a Garantire una adeguata mobilitazione di risorse da diverse fonti, anche attraverso la cooperazione allo sviluppo, al fine di fornire mezzi adeguati e affidabili per i paesi in via di sviluppo, in particolare i paesi meno sviluppati, attuando programmi e politiche per porre fine alla povertà in tutte le sue forme

1.b Creare solidi sistemi di politiche a livello nazionale, regionale e internazionale, basati su strategie di sviluppo a favore dei poveri e sensibili alle differenze di genere, per sostenere investimenti accelerati nelle azioni di lotta alla povertà

**Obiettivo 2. Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile**

2.1 Entro il 2030, porre fine alla fame e garantire a tutte le persone, in particolare ai poveri e le persone più vulnerabili, tra cui neonati, un accesso sicuro a cibo nutriente e sufficiente per tutto l'anno

2.2 Entro il 2030, porre fine a tutte le forme di malnutrizione; raggiungere, entro il 2025, i traguardi concordati a livello internazionale contro l'arresto della crescita e il deperimento nei bambini sotto i 5 anni di età; soddisfare le esigenze nutrizionali di ragazze adolescenti, donne in gravidanza e allattamento e le persone anziane

2.3 Entro il 2030, raddoppiare la produttività agricola e il reddito dei produttori di cibo su piccola scala, in particolare le donne, i popoli indigeni, le famiglie di agricoltori, i pastori e i pescatori, anche attraverso un accesso sicuro ed equo a terreni, altre risorse e input produttivi, conoscenze, servizi finanziari, mercati e opportunità per valore aggiunto e occupazioni non agricole

2.4 Entro il 2030, garantire sistemi di produzione alimentare sostenibili e implementare pratiche agricole resilienti che aumentino la produttività e la produzione, che aiutino a proteggere gli ecosistemi, che rafforzino la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, a condizioni meteorologiche estreme, siccità, inondazioni e altri disastri e che migliorino progressivamente la qualità del suolo

2.5 Entro il 2020, mantenere la diversità genetica delle sementi, delle piante coltivate, degli animali da allevamento e domestici e delle specie selvatiche affini, anche attraverso banche di semi e piante diversificate e opportunamente gestite a livello nazionale, regionale e internazionale; promuovere l'accesso e la giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti

dall'utilizzo delle risorse genetiche e della conoscenza tradizionale associata, come concordato a livello internazionale

2.a Aumentare gli investimenti, anche attraverso il miglioramento della cooperazione internazionale, in infrastrutture rurali, ricerca agricola e formazione, sviluppo tecnologico e le banche di geni vegetali e animali, al fine di migliorare la capacità produttiva agricola nei paesi in via di sviluppo, in particolare i paesi meno sviluppati

2.b Correggere e prevenire restrizioni commerciali e distorsioni nei mercati agricoli mondiali, anche attraverso l'eliminazione parallela di tutte le forme di sovvenzioni alle esportazioni agricole e di tutte le misure di esportazione con effetto equivalente, conformemente al mandato del Doha Development Round

2.c Adottare misure per garantire il corretto funzionamento dei mercati delle materie prime alimentari e loro derivati e facilitare l'accesso rapido alle informazioni di mercato, incluse le riserve di cibo, al fine di contribuire a limitare l'instabilità estrema dei prezzi dei beni alimentari

### **Obiettivo 3. Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età**

3.1 Entro il 2030, ridurre il tasso di mortalità materna globale a meno di 70 per ogni 100.000 bambini nati vivi

3.2 Entro il 2030, porre fine alle morti prevenibili di neonati e bambini sotto i 5 anni di età. Tutti i paesi dovranno cercare di ridurre la mortalità neonatale ad almeno 12 per ogni 1.000 bambini nati vivi e la mortalità dei bambini sotto i 5 anni di età ad almeno 25 per 1.000 bambini nati vivi

3.3 Entro il 2030, porre fine alle epidemie di AIDS, tubercolosi, malaria e malattie tropicali trascurate; combattere l'epatite, le malattie di origine idrica e le altre malattie trasmissibili

3.4 Entro il 2030, ridurre di un terzo la mortalità prematura da malattie non trasmissibili attraverso la prevenzione e il trattamento e promuovere benessere e salute mentale

3.5 Rafforzare la prevenzione e il trattamento di abuso di sostanze, tra cui l'abuso di stupefacenti e il consumo nocivo di alcol

3.6 Entro il 2020, dimezzare il numero globale di morti e feriti a seguito di incidenti stradali

3.7 Entro il 2030, garantire l'accesso universale ai servizi di assistenza sanitaria sessuale e riproduttiva, inclusa la pianificazione familiare, l'informazione, l'educazione e l'integrazione della salute riproduttiva nelle strategie e nei programmi nazionali

3.8 Conseguire una copertura sanitaria universale, compresa la protezione da rischi finanziari, l'accesso ai servizi essenziali di assistenza sanitaria di qualità e l'accesso sicuro, efficace, di qualità e a prezzi accessibili a medicinali di base e vaccini per tutti

3.9 Entro il 2030, ridurre sostanzialmente il numero di decessi e malattie da sostanze chimiche pericolose e da contaminazione e inquinamento dell'aria, delle acque e del suolo

3.a Rafforzare l'attuazione del Quadro Normativo della Convenzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità sul Controllo del Tabacco in modo appropriato in tutti i paesi

3.b Sostenere la ricerca e lo sviluppo di vaccini e farmaci per le malattie trasmissibili e non trasmissibili che colpiscono soprattutto i paesi in via di sviluppo; fornire l'accesso a farmaci e vaccini essenziali ed economici, in conformità alla Dichiarazione di Doha sull'Accordo TRIPS e la Sanità Pubblica, che afferma il diritto dei paesi in via di sviluppo

ad utilizzare appieno le disposizioni dell'Accordo sugli Aspetti Commerciali dei Diritti di Proprietà Intellettuale contenenti le cosiddette "flessibilità" per proteggere la sanità pubblica e, in particolare, fornire l'accesso a farmaci per tutti

3.c Aumentare considerevolmente i fondi destinati alla sanità e alla selezione, formazione, sviluppo e mantenimento del personale sanitario nei paesi in via di sviluppo, specialmente nei meno sviluppati e nei piccoli Stati insulari in via di sviluppo.

3.d Rafforzare la capacità di tutti i paesi, soprattutto dei paesi in via di sviluppo, di segnalare in anticipo, ridurre e gestire i rischi legati alla salute, sia a livello nazionale che globale

**Obiettivo 4. Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti**

4.1 Garantire entro il 2030 ad ogni ragazza e ragazzo libertà, equità e qualità nel completamento dell'educazione primaria e secondaria che porti a risultati di apprendimento adeguati e concreti

4.2 Garantire entro il 2030 che ogni ragazza e ragazzo abbiano uno sviluppo infantile di qualità, ed un accesso a cure ed istruzione pre-scolastiche così da essere pronti alla scuola primaria

4.3 Garantire entro il 2030 ad ogni donna e uomo un accesso equo ad un'istruzione tecnica, professionale e terziaria -anche universitaria- che sia economicamente vantaggiosa e di qualità

4.4 Aumentare considerevolmente entro il 2030 il numero di giovani e adulti con competenze specifiche -anche tecniche e professionali- per l'occupazione, posti di lavoro dignitosi e per l'imprenditoria

4.5 Eliminare entro il 2030 le disparità di genere nell'istruzione e garantire un accesso equo a tutti i livelli di istruzione e formazione professionale delle categorie protette, tra cui le persone con disabilità, le popolazioni indigene ed i bambini in situazioni di vulnerabilità

4.6 Garantire entro il 2030 che tutti i giovani e gran parte degli adulti, sia uomini che donne, abbiano un livello di alfabetizzazione ed una capacità di calcolo

4.7 Garantire entro il 2030 che tutti i discenti acquisiscano la conoscenza e le competenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile, anche tramite un'educazione volta ad uno sviluppo e uno stile di vita sostenibile, ai diritti umani, alla parità di genere, alla promozione di una cultura pacifica e non violenta, alla cittadinanza globale e alla valorizzazione delle diversità culturali e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile

4.a Costruire e potenziare le strutture dell'istruzione che siano sensibili ai bisogni dell'infanzia, alle disabilità e alla parità di genere e predisporre ambienti dedicati all'apprendimento che siano sicuri, non violenti e inclusivi per tutti

4.b Espandere considerevolmente entro il 2020 a livello globale il numero di borse di studio disponibili per i paesi in via di sviluppo, specialmente nei paesi meno sviluppati, nei piccoli stati insulari e negli stati africani, per garantire l'accesso all'istruzione superiore - compresa la formazione professionale, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e i programmi tecnici, ingegneristici e scientifici - sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo

4.c Aumentare considerevolmente entro il 2030 la presenza di insegnanti qualificati, anche grazie alla cooperazione internazionale, per la loro attività di formazione negli stati

in via di sviluppo, specialmente nei paesi meno sviluppati e i piccoli stati insulari in via di sviluppo

**Obiettivo 5. Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze**

5.1 Porre fine, ovunque, a ogni forma di discriminazione nei confronti di donne e ragazze

5.2 Eliminare ogni forma di violenza nei confronti di donne e bambine, sia nella sfera privata che in quella pubblica, compreso il traffico di donne e lo sfruttamento sessuale e di ogni altro tipo

5.3 Eliminare ogni pratica abusiva come il matrimonio combinato, il fenomeno delle spose bambine e le mutilazioni genitali femminili

5.4 Riconoscere e valorizzare la cura e il lavoro domestico non retribuito, fornendo un servizio pubblico, infrastrutture e politiche di protezione sociale e la promozione di responsabilità condivise all'interno delle famiglie, conformemente agli standard nazionali

5.5 Garantire piena ed effettiva partecipazione femminile e pari opportunità di leadership ad ogni livello decisionale in ambito politico, economico e della vita pubblica

5.6 Garantire accesso universale alla salute sessuale e riproduttiva e ai diritti in ambito riproduttivo, come concordato nel Programma d'Azione della Conferenza internazionale su popolazione e sviluppo e dalla Piattaforma d'Azione di Pechino e dai documenti prodotti nelle successive conferenze

5.a Avviare riforme per dare alle donne uguali diritti di accesso alle risorse economiche così come alla titolarità e al controllo della terra e altre forme di proprietà, ai servizi finanziari, eredità e risorse naturali, in conformità con le leggi nazionali

5.b Rafforzare l'utilizzo di tecnologie abilitanti, in particolare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, per promuovere l'emancipazione della donna

5.c Adottare e intensificare una politica sana ed una legislazione applicabile per la promozione della parità di genere e l'emancipazione di tutte le donne e bambine, a tutti i livelli

**Obiettivo 6. Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie**

6.1 Ottenere entro il 2030 l'accesso universale ed equo all'acqua potabile che sia sicura ed economica per tutti

6.2 Ottenere entro il 2030 l'accesso ad impianti sanitari e igienici adeguati ed equi per tutti e porre fine alla defecazione all'aperto, prestando particolare attenzione ai bisogni di donne e bambine e a chi si trova in situazioni di vulnerabilità

6.3 Migliorare entro il 2030 la qualità dell'acqua eliminando le scariche, riducendo l'inquinamento e il rilascio di prodotti chimici e scorie pericolose, dimezzando la quantità di acque reflue non trattate e aumentando considerevolmente il riciclaggio e il reimpiego sicuro a livello globale

6.4 Aumentare considerevolmente entro il 2030 l'efficienza nell'utilizzo dell'acqua in ogni settore e garantire approvvigionamenti e forniture sostenibili di acqua potabile, per affrontare la carenza idrica e ridurre in modo sostanzioso il numero di persone che ne subisce le conseguenze

6.5 Implementare entro il 2030 una gestione delle risorse idriche integrata a tutti i livelli, anche tramite la cooperazione transfrontaliera, in modo appropriato

6.6 Proteggere e risanare entro il 2030 gli ecosistemi legati all'acqua, comprese le montagne, le foreste, le paludi, i fiumi, le falde acquifere e i laghi

6.a Espandere entro il 2030 la cooperazione internazionale e il supporto per creare attività e programmi legati all'acqua e agli impianti igienici nei paesi in via di sviluppo, compresa la raccolta d'acqua, la desalinizzazione, l'efficienza idrica, il trattamento delle acque reflue e le tecnologie di riciclaggio e reimpiego

6.b Supportare e rafforzare la partecipazione delle comunità locali nel miglioramento della gestione dell'acqua e degli impianti igienici

**Obiettivo 7. Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni**

7.1 Garantire entro il 2030 accesso a servizi energetici che siano convenienti, affidabili e moderni

7.2 Aumentare considerevolmente entro il 2030 la quota di energie rinnovabili nel consumo totale di energia

7.3 Raddoppiare entro il 2030 il tasso globale di miglioramento dell'efficienza energetica

7.a Accrescere entro il 2030 la cooperazione internazionale per facilitare l'accesso alla ricerca e alle tecnologie legate all'energia pulita - comprese le risorse rinnovabili, l'efficienza energetica e le tecnologie di combustibili fossili più avanzate e pulite - e promuovere gli investimenti nelle infrastrutture energetiche e nelle tecnologie dell'energia pulita

7.b Implementare entro il 2030 le infrastrutture e migliorare le tecnologie per fornire servizi energetici moderni e sostenibili, specialmente nei paesi meno sviluppati, nei piccoli stati insulari e negli stati in via di sviluppo senza sbocco sul mare, conformemente ai loro rispettivi programmi di sostegno

**Obiettivo 8. Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti**

8.1 Sostenere la crescita economica pro capite in conformità alle condizioni nazionali, e in particolare una crescita annua almeno del 7% del prodotto interno lordo nei paesi in via di sviluppo

8.2 Raggiungere standard più alti di produttività economica attraverso la diversificazione, il progresso tecnologico e l'innovazione, anche con particolare attenzione all'alto valore aggiunto e ai settori ad elevata intensità di lavoro

8.3 Promuovere politiche orientate allo sviluppo, che supportino le attività produttive, la creazione di posti di lavoro dignitosi, l'imprenditoria, la creatività e l'innovazione, e che incoraggino la formalizzazione e la crescita delle piccole-medie imprese, anche attraverso l'accesso a servizi finanziari

8.4 Migliorare progressivamente, entro il 2030, l'efficienza globale nel consumo e nella produzione di risorse e tentare di scollegare la crescita economica dalla degradazione ambientale, conformemente al Quadro decennale di programmi relativi alla produzione e al consumo sostenibile, con i paesi più sviluppati in prima linea

8.5 Garantire entro il 2030 un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per donne e uomini, compresi i giovani e le persone con disabilità, e un'equa remunerazione per lavori di equo valore

- 8.6 Ridurre entro il 2030 la quota di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di studio o formazione
- 8.7 Prendere provvedimenti immediati ed effettivi per sradicare il lavoro forzato, porre fine alla schiavitù moderna e alla tratta di esseri umani e garantire la proibizione ed eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, compreso il reclutamento e l'impiego dei bambini soldato, nonché porre fine entro il 2025 al lavoro minorile in ogni sua forma
- 8.8 Proteggere il diritto al lavoro e promuovere un ambiente lavorativo sano e sicuro per tutti i lavoratori, inclusi gli immigrati, in particolare le donne, e i precari
- 8.9 Concepire e implementare entro il 2030 politiche per favorire un turismo sostenibile che crei lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali
- 8.10 Rafforzare la capacità degli istituti finanziari interni per incoraggiare e aumentare l'utilizzo di servizi bancari, assicurativi e finanziari per tutti
- 8.a Aumentare il supporto dell'aiuto per il commercio per i paesi in via di sviluppo, in particolare i meno sviluppati, anche tramite il Quadro Integrato Rafforzato per l'assistenza tecnica legata agli scambi dei paesi meno sviluppati
- 8.b Sviluppare e rendere operativa entro il 2020 una strategia globale per l'occupazione giovanile e implementare il Patto Globale per l'Occupazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro

**Obiettivo 9. Costruire infrastrutture resilienti e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile**

- 9.1 Sviluppare infrastrutture di qualità, affidabili, sostenibili e resilienti – comprese quelle regionali e transfrontaliere – per supportare lo sviluppo economico e il benessere degli individui, con particolare attenzione ad un accesso equo e conveniente per tutti
- 9.2 Promuovere un'industrializzazione inclusiva e sostenibile e aumentare significativamente, entro il 2030, le quote di occupazione nell'industria e il prodotto interno lordo, in linea con il contesto nazionale, e raddoppiare questa quota nei paesi meno sviluppati
- 9.3 Incrementare l'accesso delle piccole imprese industriali e non, in particolare nei paesi in via di sviluppo, ai servizi finanziari, compresi i prestiti a prezzi convenienti, e la loro integrazione nell'indotto e nei mercati
- 9.4 Migliorare entro il 2030 le infrastrutture e riconfigurare in modo sostenibile le industrie, aumentando l'efficienza nell'utilizzo delle risorse e adottando tecnologie e processi industriali più puliti e sani per l'ambiente, facendo sì che tutti gli stati si mettano in azione nel rispetto delle loro rispettive capacità
- 9.5 Aumentare la ricerca scientifica, migliorare le capacità tecnologiche del settore industriale in tutti gli stati – in particolare in quelli in via di sviluppo – nonché incoraggiare le innovazioni e incrementare considerevolmente, entro il 2030, il numero di impiegati per ogni milione di persone, nel settore della ricerca e dello sviluppo e la spesa per la ricerca – sia pubblica che privata – e per lo sviluppo
- 9.a Facilitare lo formazione di infrastrutture sostenibili e resilienti negli stati in via di sviluppo tramite un supporto finanziario, tecnico e tecnologico rinforzato per i paesi africani, i paesi meno sviluppati, quelli senza sbocchi sul mare e i piccoli Stati insulari in via di sviluppo



9.b Supportare lo sviluppo tecnologico interno, la ricerca e l'innovazione nei paesi in via di sviluppo, anche garantendo una politica ambientale favorevole, inter alia, per una diversificazione industriale e un valore aggiunto ai prodotti

9.c Aumentare in modo significativo l'accesso alle tecnologie di informazione e comunicazione e impegnarsi per fornire ai paesi meno sviluppati un accesso a Internet universale ed economico entro il 2020

#### **Obiettivo 10. Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni**

10.1 Entro il 2030, raggiungere progressivamente e sostenere la crescita del reddito del 40% della popolazione nello strato sociale più basso ad un tasso superiore rispetto alla media nazionale

10.2 Entro il 2030, potenziare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, stato economico o altro

10.3 Assicurare pari opportunità e ridurre le disuguaglianze nei risultati, anche eliminando leggi, politiche e pratiche discriminatorie e promuovendo legislazioni, politiche e azioni appropriate a tale proposito

10.4 Adottare politiche, in particolare fiscali, salariali e di protezione sociale, per raggiungere progressivamente una maggior uguaglianza

10.5 Migliorare la regolamentazione e il monitoraggio di istituzioni e mercati finanziari globali e rafforzare l'attuazione di tali norme

10.6 Assicurare una migliore rappresentanza che dia voce ai paesi in via di sviluppo nelle istituzioni responsabili delle decisioni in materia di economia e finanza globale e internazionale, per creare istituzioni più efficaci, credibili, responsabili e legittimate

10.7 Rendere più disciplinate, sicure, regolari e responsabili la migrazione e la mobilità delle persone, anche con l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite

10.a Attuare il principio del trattamento speciale e differente riservato ai paesi in via di sviluppo, in particolare ai meno sviluppati, in conformità agli accordi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio

10.b Incoraggiare l'aiuto pubblico allo sviluppo e i flussi finanziari, compresi gli investimenti diretti esteri, per gli stati più bisognosi, in particolar modo i paesi meno sviluppati, i paesi africani, i piccoli stati insulari in via di sviluppo e i paesi in via di sviluppo senza sbocco al mare, in conformità ai loro piani e programmi nazionali

10.c Entro il 2030, ridurre a meno del 3% i costi di transazione delle rimesse dei migranti ed eliminare i corridoi di rimesse con costi oltre il 5%

#### **Obiettivo 11. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili**

11.1 Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso ad alloggi adeguati, sicuri e convenienti e ai servizi di base e riqualificare i quartieri poveri

11.2 Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso a un sistema di trasporti sicuro, conveniente, accessibile e sostenibile, migliorando la sicurezza delle strade, in particolar modo potenziando i trasporti pubblici, con particolare attenzione ai bisogni di coloro che sono più vulnerabili, donne, bambini, persone con invalidità e anziani

11.3 Entro il 2030, potenziare un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificare e gestire in tutti i paesi un insediamento umano che sia partecipativo, integrato e sostenibile

11.4 Potenziare gli sforzi per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo

11.5 Entro il 2030, ridurre in modo significativo il numero di decessi e il numero di persone colpite e diminuire in modo sostanziale le perdite economiche dirette rispetto al prodotto interno lordo globale causate da calamità, comprese quelle legate all'acqua, con particolare riguardo alla protezione dei poveri e delle persone più vulnerabili

11.6 Entro il 2030, ridurre l'impatto ambientale negativo pro-capite delle città, prestando particolare attenzione alla qualità dell'aria e alla gestione dei rifiuti urbani e di altri rifiuti

11.7 Entro il 2030, fornire accesso universale a spazi verdi e pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per donne, bambini, anziani e disabili

11.a Supportare i positivi legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale

11.b Entro il 2020, aumentare considerevolmente il numero di città e insediamenti umani che adottano e attuano politiche integrate e piani tesi all'inclusione, all'efficienza delle risorse, alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla resistenza ai disastri, e che promuovono e attuano una gestione olistica del rischio di disastri su tutti i livelli, in linea con il Quadro di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030

11.c Supportare i paesi meno sviluppati, anche con assistenza tecnica e finanziaria, nel costruire edifici sostenibili e resilienti utilizzando materiali locali

## **Obiettivo 12. Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo**

12.1 Attuare il Quadro Decennale di Programmi per il Consumo e la Produzione Sostenibili, rendendo partecipi tutti i paesi, con i paesi sviluppati alla guida, ma tenendo presenti anche lo sviluppo e le capacità dei paesi in via di sviluppo

12.2 Entro il 2030, raggiungere la gestione sostenibile e l'utilizzo efficiente delle risorse naturali

12.3 Entro il 2030, dimezzare lo spreco alimentare globale pro-capite a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori e ridurre le perdite di cibo durante le catene di produzione e di fornitura, comprese le perdite del post-raccolto

12.4 Entro il 2020, raggiungere la gestione eco-compatibile di sostanze chimiche e di tutti i rifiuti durante il loro intero ciclo di vita, in conformità ai quadri internazionali concordati, e ridurre sensibilmente il loro rilascio in aria, acqua e suolo per minimizzare il loro impatto negativo sulla salute umana e sull'ambiente

12.5 Entro il 2030, ridurre in modo sostanziale la produzione di rifiuti attraverso la prevenzione, la riduzione, il riciclo e il riutilizzo

12.6 Incoraggiare le imprese, in particolare le grandi aziende multinazionali, ad adottare pratiche sostenibili e ad integrare le informazioni sulla sostenibilità nei loro resoconti annuali

12.7 Promuovere pratiche sostenibili in materia di appalti pubblici, in conformità alle politiche e priorità nazionali

12.8 Entro il 2030, accertarsi che tutte le persone, in ogni parte del mondo, abbiano le informazioni rilevanti e la giusta consapevolezza dello sviluppo sostenibile e di uno stile di vita in armonia con la natura

12.a Supportare i paesi in via di sviluppo nel potenziamento delle loro capacità scientifiche e tecnologiche, per raggiungere modelli di consumo e produzione più sostenibili

12.b Sviluppare e implementare strumenti per monitorare gli impatti dello sviluppo sostenibile per il turismo sostenibile, che crea posti di lavoro e promuove la cultura e i prodotti locali

12.c Razionalizzare i sussidi inefficienti per i combustibili fossili che incoraggiano lo spreco eliminando le distorsioni del mercato in conformità alle circostanze nazionali, anche ristrutturando i sistemi di tassazione ed eliminando progressivamente quei sussidi dannosi, ove esistenti, in modo da riflettere il loro impatto ambientale, tenendo bene in considerazione i bisogni specifici e le condizioni dei paesi in via di sviluppo e riducendo al minimo i possibili effetti negativi sul loro sviluppo, in modo da proteggere i poveri e le comunità più colpite

**Obiettivo 13. Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico\***

13.1 Rafforzare in tutti i paesi la capacità di ripresa e di adattamento ai rischi legati al clima e ai disastri naturali

13.2 Integrare le misure di cambiamento climatico nelle politiche, strategie e pianificazione nazionali

13.3 Migliorare l'istruzione, la sensibilizzazione e la capacità umana e istituzionale per quanto riguarda la mitigazione del cambiamento climatico, l'adattamento, la riduzione dell'impatto e l'allerta tempestiva

13.a Rendere effettivo l'impegno assunto dai partiti dei paesi sviluppati verso la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico, che prevede la mobilitazione – entro il 2020 – di 100 miliardi di dollari all'anno, provenienti da tutti i paesi aderenti all'impegno preso, da indirizzare ai bisogni dei paesi in via di sviluppo, in un contesto di azioni di mitigazione significative e di trasparenza nell'implementazione, e rendere pienamente operativo il prima possibile il Fondo Verde per il Clima attraverso la sua capitalizzazione

13.b Promuovere meccanismi per aumentare la capacità effettiva di pianificazione e gestione di interventi inerenti al cambiamento climatico nei paesi meno sviluppati, nei piccoli stati insulari in via di sviluppo, con particolare attenzione a donne e giovani e alle comunità locali e marginali

**Obiettivo 14. Conservare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile**

14.1 Entro il 2025, prevenire e ridurre in modo significativo ogni forma di inquinamento marino, in particolar modo quello derivante da attività esercitate sulla terraferma, compreso l'inquinamento dei detriti marini e delle sostanze nutritive

---

\* Riconoscendo che la Convenzione delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici è il principale forum internazionale e intergovernativo per la negoziazione della risposta globale al cambiamento climatico

14.2 Entro il 2020, gestire in modo sostenibile e proteggere l'ecosistema marino e costiero per evitare impatti particolarmente negativi, anche rafforzando la loro resilienza, e agire per il loro ripristino in modo da ottenere oceani salubri e produttivi

14.3 Ridurre al minimo e affrontare gli effetti dell'acidificazione degli oceani, anche attraverso una maggiore collaborazione scientifica su tutti i livelli

14.4 Entro il 2020, regolare in modo efficace la pesca e porre termine alla pesca eccessiva, illegale, non dichiarata e non regolamentata e ai metodi di pesca distruttivi. Implementare piani di gestione su base scientifica, così da ripristinare nel minor tempo possibile le riserve ittiche, riportandole almeno a livelli che producano il massimo rendimento sostenibile, come determinato dalle loro caratteristiche biologiche

14.5 Entro il 2020, preservare almeno il 10% delle aree costiere e marine, in conformità al diritto nazionale e internazionale e basandosi sulle informazioni scientifiche disponibili più accurate

14.6 Entro il 2020, vietare quelle forme di sussidi alla pesca che contribuiscono a un eccesso di capacità e alla pesca eccessiva, eliminare i sussidi che contribuiscono alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata e astenersi dal reintrodurre tali sussidi, riconoscendo che il trattamento speciale e differenziato per i paesi in via di sviluppo e per quelli meno sviluppati che sia appropriato ed efficace, dovrebbe essere parte integrante dei negoziati per i sussidi alla pesca dell'Organizzazione Mondiale del Commercio<sup>16</sup>

14.7 Entro il 2030, aumentare i benefici economici dei piccoli stati insulari in via di sviluppo e dei paesi meno sviluppati, facendo ricorso a un utilizzo più sostenibile delle risorse marine, compresa la gestione sostenibile della pesca, dell'acquacoltura e del turismo

14.a Aumentare la conoscenza scientifica, sviluppare la capacità di ricerca e di trasmissione della tecnologia marina, tenendo in considerazione i criteri e le linee guida della Commissione Oceanografica Intergovernativa sul Trasferimento di Tecnologia Marina, con lo scopo di migliorare la salute dell'oceano e di aumentare il contributo della biodiversità marina allo sviluppo dei paesi emergenti, in particolar modo dei piccoli stati insulari in via di sviluppo e dei paesi meno sviluppati

14.b Fornire l'accesso ai piccoli pescatori artigianali alle risorse e ai mercati marini

14.c Potenziare la conservazione e l'utilizzo sostenibile degli oceani e delle loro risorse applicando il diritto internazionale, come riportato nella Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare, che fornisce il quadro legale per la conservazione e per l'utilizzo sostenibile degli oceani e delle loro risorse, come riferito nel paragrafo 158 de "Il futuro che vogliamo"

**Obiettivo 15. Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità biologica**

15.1 Entro il 2020, garantire la conservazione, il ripristino e l'utilizzo sostenibile degli ecosistemi di acqua dolce terrestri e dell'entroterra nonché dei loro servizi, in modo particolare delle foreste, delle paludi, delle montagne e delle zone aride, in linea con gli obblighi derivanti dagli accordi internazionali

<sup>16</sup> Tenendo in considerazione i negoziati in corso dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'Agenda di Doha per lo Sviluppo e il mandato ministeriale di Hong Kong.

15.2 Entro il 2020, promuovere una gestione sostenibile di tutti i tipi di foreste, arrestare la deforestazione, ripristinare le foreste degradate e aumentare ovunque, in modo significativo, la riforestazione e il rimboschimento

15.3 Entro il 2030, combattere la desertificazione, ripristinare le terre degradate, comprese quelle colpite da desertificazione, siccità e inondazioni, e battersi per ottenere un mondo privo di degrado del suolo

15.4 Entro il 2030, garantire la conservazione degli ecosistemi montuosi, incluse le loro biodiversità, al fine di migliorarne la capacità di produrre benefici essenziali per uno sviluppo sostenibile

15.5 Intraprendere azioni efficaci ed immediate per ridurre il degrado degli ambienti naturali, arrestare la distruzione della biodiversità e, entro il 2020, proteggere le specie a rischio di estinzione

15.6 Promuovere una distribuzione equa e giusta dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche e promuovere un equo accesso a tali risorse, come concordato a livello internazionale

15.7 Agire per porre fine al bracconaggio e al traffico delle specie protette di flora e fauna e combattere il commercio illegale di specie selvatiche

15.8 Entro il 2020, introdurre misure per prevenire l'introduzione di specie diverse ed invasive nonché ridurre in maniera sostanziale il loro impatto sugli ecosistemi terrestri e acquatici e controllare o debellare le specie prioritarie

15.9 Entro il 2020, integrare i principi di ecosistema e biodiversità nei progetti nazionali e locali, nei processi di sviluppo e nelle strategie e nei resoconti per la riduzione della povertà

15.a Mobilitare e incrementare in maniera significativa le risorse economiche da ogni fonte per preservare e usare in maniera sostenibile la biodiversità e gli ecosistemi

15.b Mobilitare risorse significative da ogni fonte e a tutti i livelli per finanziare la gestione sostenibile delle foreste e fornire incentivi adeguati ai paesi in via di sviluppo perché possano migliorare tale gestione e per la conservazione e la riforestazione

15.c Rafforzare il sostegno globale per combattere il bracconaggio e il traffico illegale delle specie protette, anche incrementando la capacità delle comunità locali ad utilizzare mezzi di sussistenza sostenibili

**Obiettivo 16. Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli**

16.1 Ridurre ovunque e in maniera significativa tutte le forme di violenza e il tasso di mortalità ad esse correlato

16.2 Porre fine all'abuso, allo sfruttamento, al traffico di bambini e a tutte le forme di violenza e tortura nei loro confronti

16.3 Promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire un pari accesso alla giustizia per tutti

16.4 Entro il 2030, ridurre in maniera significativa il finanziamento illecito e il traffico di armi, potenziare il recupero e la restituzione dei beni rubati e combattere tutte le forme di crimine organizzato

16.5 Ridurre sensibilmente la corruzione e gli abusi di potere in tutte le loro forme

- 16.6 Sviluppare a tutti i livelli istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti
- 16.7 Garantire un processo decisionale responsabile, aperto a tutti, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli
- 16.8 Allargare e rafforzare la partecipazione dei paesi in via di sviluppo nelle istituzioni di governance globale
- 16.9 Entro il 2030, fornire identità giuridica per tutti, inclusa la registrazione delle nascite
- 16.10 Garantire un pubblico accesso all'informazione e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali
- 16.a Consolidare le istituzioni nazionali più importanti, anche attraverso la cooperazione internazionale, per sviluppare ad ogni livello, in particolare nei paesi in via di sviluppo, capacità per prevenire la violenza e per combattere il terrorismo e il crimine
- 16.b Promuovere e applicare leggi non discriminatorie e politiche di sviluppo sostenibile

**Obiettivo 17. Rafforzare gli strumenti di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile**

**Finanza**

- 17.1 Consolidare la mobilitazione delle risorse interne anche attraverso l'aiuto internazionale ai paesi in via di sviluppo per aumentarne la capacità fiscale interna e la riscossione delle entrate
- 17.2 I paesi industrializzati devono rispettare i loro impegni ufficiali di aiuto allo sviluppo, incluso l'obiettivo di destinare lo 0.7 per cento del reddito nazionale lordo per l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS/RNL) ai paesi in via di sviluppo e destinare dallo 0.15 al 0.20 per cento del APS/RNL ai paesi meno sviluppati; i fornitori mondiali di aiuto pubblico allo sviluppo sono invitati a fornire almeno il 0.20 per cento del APS/RNL ai paesi meno sviluppati
- 17.3 Mobilitare ulteriori risorse economiche per i paesi in via di sviluppo da più fonti
- 17.4 Aiutare i paesi in via di sviluppo a sostenere il debito a lungo termine attraverso politiche coordinate volte a stimolare il finanziamento, la riduzione e la ristrutturazione del debito, e affrontare il debito estero dei paesi più poveri e più fortemente indebitati al fine di ridurne il peso
- 17.5 Adottare e applicare regimi di promozione degli investimenti per i paesi meno sviluppati

**Tecnologia**

- 17.6 Rafforzare la cooperazione Nord-Sud, Sud-Sud, la cooperazione triangolare regionale e internazionale e l'accesso alle scoperte scientifiche, alla tecnologia e alle innovazioni, e migliorare la condivisione della conoscenza sulla base di modalità concordate attraverso un maggior coordinamento tra i meccanismi già esistenti in particolar modo a livello delle Nazioni Unite e attraverso un meccanismo globale di accesso alla tecnologia
- 17.7 Promuovere nei paesi in via di sviluppo la crescita, lo scambio e la diffusione di tecnologie rispettose dell'ambiente a condizioni favorevoli, attraverso patti agevolati e preferenziali stabiliti di comune accordo
- 17.8 Entro il 2017 rendere operativo il meccanismo per il rafforzamento della tecnologia della banca e della scienza, della tecnologia e dell'innovazione per i paesi meno

industrializzati e rafforzare l'uso della tecnologia avanzata in particolar modo nell'informazione e nelle comunicazioni

### **Capacità di sviluppo**

17.9 Accrescere il supporto internazionale per implementare nei paesi non industrializzati uno sviluppo delle capacità efficace e mirato al fine di sostenere i piani nazionali per la realizzazione di tutti gli obiettivi dello Sviluppo Sostenibile, attraverso la cooperazione Nord-Sud, Sud-Sud e quella triangolare

### **Commercio**

17.10 Promuovere un sistema di scambio universale, regolamentato, aperto, senza discriminazioni e multilaterale sotto il controllo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, attraverso negoziazioni nell'ambito dell'Agenda di Doha per lo Sviluppo

17.11 Incrementare considerevolmente le esportazioni dei paesi emergenti e, entro il 2020, raddoppiare la quota delle loro esportazioni globali

17.12 Realizzare tempestivamente per i paesi meno sviluppati un accesso al mercato libero da dazi e quote su basi durevoli, coerente con quanto deciso dall'Organizzazione Mondiale del Commercio, assicurando che le regole preferenziali applicabili alle importazioni dai paesi meno sviluppati siano semplici e trasparenti e contribuiscano a facilitare l'accesso ai mercati

### **Questioni sistemiche**

#### *Coerenza politica e istituzionale*

17.13 Promuovere la stabilità macroeconomica globale attraverso il coordinamento e la coerenza politica

17.14 Accrescere la coerenza politica per lo sviluppo sostenibile

17.15 Rispettare lo spazio politico e la leadership di ogni paese per istituire ed implementare politiche per la lotta alla povertà e per lo sviluppo sostenibile

#### *Programmi di collaborazione plurilaterale*

17.16 Intensificare la partnership globale per lo Sviluppo Sostenibile, coadiuvata da collaborazioni plurilaterali che sviluppano e condividono la conoscenza, le competenze, le risorse tecnologiche e finanziarie, per raggiungere gli obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile in tutti i paesi, specialmente in quelli emergenti.

17.17 Incoraggiare e promuovere partnership efficaci nel settore pubblico, tra pubblico e privato e nella società civile basandosi sull'esperienza delle partnership e sulla loro capacità di trovare risorse.

#### *Dati, monitoraggio e responsabilità*

17.18 Entro il 2020, rafforzare il sostegno allo sviluppo dei paesi emergenti, dei paesi meno avanzati e dei piccoli stati insulari in via di Sviluppo (SIDS). Incrementare la disponibilità di dati di alta qualità, immediati e affidabili andando oltre il profitto, il genere, l'età, la razza, l'etnia, lo stato migratorio, la disabilità, la posizione geografica e altre caratteristiche rilevanti nel contesto nazionale

17.19 Entro il 2030, partire dalle iniziative esistenti per sviluppare misure di progresso nell'ambito dello sviluppo sostenibile che completino il prodotto interno lordo, e supportare la capacità di sviluppo dei paesi emergenti

## Strumenti di attuazione e Partenariato Globale

60. Riaffermiamo il nostro forte impegno per la piena implementazione di questa nuova Agenda. Sappiamo che non saremo in grado di realizzare i nostri ambiziosi obiettivi e traguardi senza un partenariato globale rivitalizzato e rinforzato e senza ambiziosi mezzi di realizzazione. Il rinnovo del Partenariato Globale faciliterà un impegno complessivo intenso per la realizzazione di tutti gli obiettivi e traguardi, unendo i Governi, la società civile, il settore privato, il sistema delle Nazioni Unite e altri attori e mobilitando tutte le risorse disponibili.

61. Gli Obiettivi e gli scopi dell'Agenda vertono sugli strumenti necessari per la realizzazione delle nostre ambizioni collettive. Gli strumenti di implementazione di ogni punto presente negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e nell'obiettivo 17, sopra descritti, sono la chiave per realizzare la nostra Agenda e sono importanti tanto quanto gli stessi Obiettivi e scopi. Dobbiamo attribuire loro uguale priorità nei nostri sforzi di implementazione e nell'indicatore quadro globale per monitorare il nostro progresso.

62. Questa Agenda, compresi gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, potrà essere implementata nell'ambito di una Partnership Globale per lo Sviluppo Sostenibile rinnovata e coadiuvata dalle azioni e dalla politica sottolineate nell'Agenda di Azione di Addis Abeba, che è parte integrante dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. L'Agenda di Azione di Addis Abeba sostiene, completa e aiuta a contestualizzare gli strumenti di attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030. Si riferisce alle risorse pubbliche interne, agli affari privati e alla finanza nazionale e internazionale, alla cooperazione internazionale per lo sviluppo, al commercio internazionale come motore di sviluppo, al debito e al sostegno dello stesso. Essa affronta le questioni sistemiche, la scienza, la tecnologia, l'innovazione e la capacità di sviluppo, le informazioni, il monitoraggio e il controllo.

63. Le strategie nazionali di sviluppo sostenibile, supportate da strutture di finanziamento integrate, saranno al centro dei nostri sforzi. Ribadiamo che ogni Stato ha la primaria responsabilità della propria economia e del proprio sviluppo sociale e che il ruolo delle politiche interne e delle strategie per lo sviluppo non può essere messo in discussione. Rispetteremo lo spazio politico di ogni Nazione e la loro leadership per implementare politiche per la lotta alla povertà e per lo sviluppo sostenibile, pur rimanendo coerenti con l'importanza delle leggi e dell'impegno internazionali. Allo stesso tempo, gli sforzi per lo sviluppo nazionale necessitano del supporto di un contesto economico internazionale favorevole, attraverso un commercio mondiale coerente e di sostegno reciproco, sistemi monetari e finanziari, e una governance economica globale rafforzata e potenziata. Sono inoltre punti cruciali i processi per lo sviluppo e la disponibilità della conoscenza e delle tecnologie mondiali, così come lo sviluppo delle capacità. Ci impegniamo a perseguire una politica coerente e a rendere possibile un ambiente favorevole allo sviluppo sostenibile a tutti i livelli e coinvolgendo tutti gli attori, e a rafforzare il Partenariato Globale per lo Sviluppo Sostenibile.

64. Sosteniamo l'implementazione di strategie e programmi d'azione rilevanti, inclusi la Dichiarazione e il Programma di Azione di Istanbul, il Programma Modalità Accelerata di Azione SIDS (SAMOA) e il Programma di Azione di Vienna per lo sviluppo degli Stati senza sbocco sul mare per la decade 2014-2024; e riaffermiamo l'importanza di dare supporto all'Agenda 2063 dell'Unione Africana e al programma di una Nuova Partnership per lo Sviluppo dell'Africa. Tutto questo è parte della nuova Agenda. Riconosciamo le grandi sfide da affrontare per arrivare ad una pace duratura e ad uno sviluppo sostenibile nei paesi in situazione di conflitto o post-conflitto.

65. Riconosciamo che i paesi a reddito medio devono far fronte a sfide significative per raggiungere lo sviluppo sostenibile. Per far sì che i risultati ottenuti fino ad oggi vengano



sostenuti, gli sforzi per fronteggiare le sfide in atto dovrebbero essere rafforzati attraverso lo scambio dell'esperienza, un miglior coordinamento e un migliore supporto mirato da parte del sistema di sviluppo delle Nazioni Unite, attraverso le istituzioni finanziarie internazionali, le organizzazioni locali e altri attori.

66. Evidenziamo che, in tutti i paesi, le politiche pubbliche, la mobilitazione e l'uso efficiente delle risorse domestiche, messe in rilievo dal principio di proprietà nazionale, sono essenziali per il perseguimento comune dello sviluppo sostenibile e per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Riconosciamo che le risorse domestiche sono generate innanzitutto dalla crescita economica, supportata da un contesto favorevole, a tutti i livelli.

67. L'attività imprenditoriale privata, gli investimenti e l'innovazione rappresentano i motori principali della produttività, di una crescita economica inclusiva e della creazione di posti di lavoro. Riconosciamo la varietà del settore privato, che varia dalle micro imprese alle cooperative, e alle multinazionali. Invitiamo tutte le imprese ad impiegare la loro creatività e la loro innovazione, al fine di trovare una soluzione alle sfide dello sviluppo sostenibile. Promuoveremo un settore imprenditoriale dinamico e ben funzionante, salvaguardando contestualmente i diritti dei lavoratori e le norme ambientali e sanitarie, in conformità con le norme e gli accordi internazionali e le altre iniziative in corso applicabili in materia, come i Principi Guida per le Imprese e i Diritti Umani,<sup>17</sup> le norme in materia di diritto del lavoro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia<sup>18</sup> e gli accordi chiave multilaterali sull'ambiente, per le parti dei suddetti accordi.

68. Il commercio internazionale è il motore per una crescita economica inclusiva e per la riduzione della povertà, ed esso contribuisce alla promozione dello sviluppo sostenibile. Continueremo a promuovere un sistema multilaterale di commercio che sia universale, basato sulle regole, aperto, trasparente, prevedibile, inclusivo, non discriminatorio ed equo nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, così come una liberalizzazione significativa del commercio. Invitiamo tutti i membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio a duplicare i propri sforzi al fine di concludere prontamente le negoziazioni sull'Agenda di Doha per lo Sviluppo.<sup>19</sup> Riteniamo sia estremamente importante provvedere al potenziamento delle capacità commerciali dei paesi in via di sviluppo, inclusi i paesi Africani, i paesi meno sviluppati, i paesi in via di sviluppo senza sbocchi sul mare, i Piccoli Stati Insulari in via di Sviluppo e i paesi a medio reddito, anche al fine di promuovere l'integrazione economica locale e l'interconnessione.

69. Riconosciamo il bisogno di fornire assistenza ai paesi in via di sviluppo affinché raggiungano la sostenibilità a lungo termine del debito, attraverso politiche coordinate, finalizzate a promuovere, a seconda dei casi, il finanziamento, la remissione, la ristrutturazione e la solida gestione del debito. Molti paesi restano vulnerabili alle crisi del debito e alcuni paesi, ivi inclusi alcuni dei paesi meno sviluppati, alcuni piccoli Stati insulari in via di Sviluppo e alcuni dei paesi sviluppati, sono nel mezzo di una crisi. Ribadiamo che i debitori e i creditori devono lavorare congiuntamente al fine di evitare e allo stesso tempo risolvere le situazioni di debito insostenibile. Mantenere livelli di debito sostenibile è responsabilità dei paesi mutuatari; ciononostante, riconosciamo che, in capo ai paesi prestatori, sussiste la responsabilità di prestare in modo da non indebolire la

<sup>17</sup> A/HRC/17/31, allegato.

<sup>18</sup> Nazioni Unite, *Trattati* vol. 1577, No. 27531.

<sup>19</sup> A/C.2/56/7, allegato.

sostenibilità del debito di un paese. Forniremo il nostro sostegno affinché quei paesi, ai quali è stata concessa la remissione del debito e che hanno raggiunto livelli di debito sostenibile, possano mantenere la sostenibilità del debito raggiunta.

70. A tale proposito, presentiamo un Meccanismo di Facilitazione Tecnologica che è stato stabilito dal Programma d'Azione di Addis Abeba al fine di supportare il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Il Meccanismo di Facilitazione Tecnologica si baserà sulla collaborazione multilaterale tra gli Stati Membri, la società civile, il settore privato, la comunità scientifica, gli enti delle Nazioni Unite ed altri attori interessati e sarà composto da un gruppo di lavoro tra le agenzie delle Nazioni Unite sulla scienza, la tecnologia e l'innovazione per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, da un forum congiunto e multilaterale sulla scienza, la tecnologia e l'innovazione per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e da una piattaforma online.

- Il gruppo di lavoro tra le agenzie delle Nazioni Unite sulla scienza, la tecnologia e l'innovazione per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile promuoverà, all'interno del sistema delle Nazioni Unite, il coordinamento, la coesione e la cooperazione sulle questioni scientifiche, tecnologiche e su quelle relative all'innovazione, accrescendone la sinergia e l'efficienza, in particolare al fine di rafforzare le iniziative di potenziamento di capacità. Il gruppo di lavoro attingerà dalle risorse esistenti e lavorerà con 10 rappresentanti della società civile, del settore privato e della comunità scientifica, al fine di preparare le riunioni del forum multilaterale sulla scienza, la tecnologia e l'innovazione per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, così come lavorerà per lo sviluppo e l'operatività della piattaforma online, anche preparando proposte per le modalità di realizzazione del forum e della piattaforma online. I 10 rappresentanti saranno nominati dal Segretario Generale per un periodo di due anni. Il gruppo di lavoro sarà aperto alla partecipazione di tutte le agenzie delle Nazioni Unite, dei fondi, dei programmi e delle commissioni funzionali del Consiglio Economico e Sociale e sarà inizialmente composto dagli enti che attualmente compongono il gruppo di lavoro informale sulla facilitazione tecnologica, vale a dire, il Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali del Segretariato, il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura, la Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo, l'Unione Internazionale per le Telecomunicazioni, l'Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale e la Banca Mondiale.
- La piattaforma online sarà utilizzata al fine di stabilire una mappatura completa ed un accesso alle informazioni sulle iniziative, i meccanismi e i programmi al momento esistenti sulla scienza, la tecnologia e l'innovazione, all'interno e al di fuori delle Nazioni Unite. La piattaforma online faciliterà l'accesso all'informazione, alla conoscenza e all'esperienza, così come alle migliori pratiche ed esperienze acquisite sulle iniziative e le politiche di facilitazione scientifica, tecnologica e in materia di innovazione. La piattaforma online faciliterà, altresì, la divulgazione di pubblicazioni scientifiche ad un loro accesso aperto in tutto il mondo. La piattaforma online verrà sviluppata sulla base di una valutazione tecnica indipendente, che terrà conto delle migliori pratiche ed esperienze acquisite all'esito di altre iniziative, dentro e fuori le Nazioni Unite, al fine di accertarsi che sia complementare, che faciliti l'accesso e che fornisca informazioni adeguate sulle piattaforme scientifiche, tecnologiche e in materia di innovazione attualmente esistenti, evitando duplicazioni e favorendo sinergie.
- Il forum multilaterale sulla scienza, la tecnologia e l'innovazione per il

raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile sarà convocato una volta all'anno, per due giorni. Durante tale forum, si discuterà della cooperazione scientifica, tecnologica e in materia di innovazione, in merito ad aree tematiche relative all'implementazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, radunando tutti gli attori coinvolti, affinché contribuiscano attivamente nella propria area di competenza. Il forum rappresenterà un luogo d'incontro per facilitare l'interazione, consentirà l'incontro e la creazione di *network* tra gli attori, nonché collaborazioni multilaterali, al fine di identificare ed esaminare le necessità e i vuoti tecnologici esistenti, anche in materia di cooperazione scientifica, innovazione e potenziamento di capacità ed anche al fine di facilitare lo sviluppo, il trasferimento e la divulgazione delle tecnologie più rilevanti per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Le riunioni del forum saranno convocate dal Presidente del Consiglio Economico e Sociale prima della riunione del forum di alto livello politico sotto l'egida del Consiglio o, in alternativa, contemporaneamente ad altri forum o conferenze, a seconda dei casi, prendendo in considerazione il tema da esaminare e sulla base della collaborazione con gli organizzatori di altri forum o conferenze. Le riunioni del forum saranno co-presiedute da due Stati Membri e daranno origine ad un documento di Sintesi delle discussioni, elaborato dai due copresidenti, da considerarsi come un input per le riunioni del forum di alto livello politico, al fine di approfondire e revisionare l'implementazione dell'agenda di sviluppo post-2015.

- Le riunioni del forum di alto livello politico saranno messe (i) al corrente del forum multilaterale attraverso il documento di sintesi. Gli argomenti da trattare durante il successivo forum multilaterale sulla scienza, la tecnologia e l'innovazione per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile saranno esaminati dal forum di alto livello politico sullo sviluppo sostenibile, tenendo conto degli input esperti provenienti dal gruppo di lavoro.

71. Ribadiamo che la presente Agenda, gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e i target, ivi inclusi i mezzi di implementazione, sono universali, indivisibili ed interconnessi.

## **Monitoraggio e verifica**

72. Ci assumiamo l'impegno di un monitoraggio e una verifica sistematici per la riuscita di questa agenda nei prossimi 15 anni. Un meccanismo di monitoraggio e verifica ben definito, volontario, efficace, partecipativo, trasparente e completo sarà un contributo fondamentale per la riuscita e aiuterà i paesi a massimizzare e tener traccia dei progressi nell'attuazione di quest'agenda, affinché si abbia la certezza che nessuno rimanga indietro.

73. Operare a livello globale, regionale e nazionale incentiverà la responsabilità dei nostri cittadini, supporterà una cooperazione internazionale efficace per il compimento di questa agenda e favorirà gli scambi di buone pratiche e l'apprendimento reciproco. Mobiliterà il sostegno per superare le sfide comuni e per identificare problematiche nuove ed emergenti. Dato che si tratta di un'agenda universale, saranno importanti fiducia reciproca e comprensione tra tutte le nazioni.

74. I processi di monitoraggio e verifica sono orientati dai seguenti principi che si articolano su tutti i livelli:

(a) Saranno volontari e guidati dal paese, prenderanno in considerazione diverse realtà nazionali, capacità e livelli di sviluppo e rispetteranno l'autonomia politica e le priorità del paese. Poiché la responsabilità nazionale è la chiave per ottenere lo sviluppo sostenibile, il risultato dei processi a livello nazionale sarà ciò su cui si basano le verifiche a livello globale e regionale, dato che la verifica globale si baserà soprattutto sulle fonti dei

dati ufficiali nazionali.

(b) Terranno traccia dei progressi nella realizzazione degli obiettivi universali, inclusi gli strumenti per l'attuazione in tutti i paesi, in un modo che rispettino la loro natura correlata, interconnessa, universale e le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile.

(c) Manterranno un orientamento a lungo termine, individueranno i risultati, le sfide, le lacune e i fattori di successo cruciali e sosterranno i paesi nel fare scelte politiche consapevoli. Aiuteranno a mobilitare gli strumenti necessari per l'attuazione e per le collaborazioni, sosterranno l'individuazione di soluzioni e buone pratiche e promuoveranno la coordinazione e l'efficacia del sistema di sviluppo internazionale.

(d) Saranno aperti, inclusivi, trasparenti, e partecipativi per tutti e incoraggeranno segnalazioni da tutte le parti interessate.

(e) Saranno incentrate sugli individui, rifletteranno le questioni di genere, rispetteranno i diritti umani e si concentreranno in particolare sui più poveri, sui più vulnerabili e sulle persone emarginate.

(f) Si costituiranno su processi e piattaforme esistenti, eviteranno duplicati e risponderanno alle condizioni, alle capacità, ai bisogni e alle priorità nazionali. Si svilupperanno con il passare del tempo, prendendo in considerazione le questioni emergenti e lo sviluppo di nuove metodologie e minimizzeranno l'onere delle segnalazioni sulle amministrazioni nazionali.

(g) Saranno rigorosi e basati su delle prove, aggiornati da valutazioni condotte dai paesi e da dati di alta qualità, accessibili, tempestivi, attendibili e disgregati dal reddito, sesso, età, razza, etnia, stato della migrazione, invalidità e collocazione geografica e altre caratteristiche rilevanti in contesti nazionali.

(h) Richiederanno maggiore sostegno per il potenziamento della capacità dei paesi in via di sviluppo, incluso il rafforzamento dei sistemi di dati nazionali e programmi di valutazione, in particolare nei paesi africani, nei paesi meno sviluppati, nei piccoli stati insulari in via di sviluppo, nei paesi senza sbocco sul mare in via di sviluppo e nei paesi a medio reddito.

(i) Beneficeranno del sostegno del sistema delle Nazioni Unite e altre istituzioni multilaterali.

75. Gli Obiettivi saranno monitorati e verificati tramite una serie d'indicatori globali. Questi saranno completati da indicatori a livello regionale e nazionale, i quali saranno sviluppati dagli Stati membri, oltre agli esiti del lavoro intrapreso per lo sviluppo di linee guida per quegli obiettivi dove i dati di base globali e nazionali non esistono ancora. L'indicatore quadro a livello globale, che deve essere sviluppato dalle agenzie e il gruppo di esperti sugli indicatori dello sviluppo sostenibile, sarà approvato dalla Commissione statistica a marzo 2016 e adottato successivamente dal Comitato Economico e Sociale e dall'Assemblea generale, come previsto dai mandati esistenti. Questo meccanismo sarà semplice ma ben definito, si rivolgerà a tutti gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e ai loro target, e questo vale anche per i metodi di attuazione, e conserverà l'equilibrio politico, l'integrazione e l'ambizione in essi contenuti.

76. Supporteremo i paesi in via di sviluppo, in particolare i paesi africani, i paesi meno sviluppati, i piccoli stati insulari in via di sviluppo e i paesi senza sbocco sul mare in via di sviluppo, nel consolidare la capacità degli uffici statistici nazionali e dei sistemi di dati per garantire l'accesso a dati di qualità elevata, tempestivi, affidabili e disgregati. Promuoveremo un aumento responsabile e trasparente di una cooperazione pubblico-privato appropriata per sfruttare il contributo necessario di una vasta gamma di dati, incluse

l'osservazione della terra e l'informazione geo spaziale, garantendo la responsabilità nazionale nel supporto e nel controllo di questo percorso.

77. Ci impegniamo a dedicarci pienamente alla conduzione di verifiche regolari e complete del progresso a livello globale, regionale, nazionale e subnazionale. Attingeremo per quanto possibile dalla rete esistente di gruppi di monitoraggio e dalle istituzioni e meccanismi di verifica. Le relazioni nazionali permetteranno le valutazioni del progresso e identificheranno le sfide a livello globale e regionale. Insieme ai dialoghi regionali e alle verifiche globali, forniranno consigli per il monitoraggio su diversi livelli.

#### **Livello nazionale**

78. Incoraggiamo gli Stati membri a sviluppare il prima possibile risposte nazionali ambiziose per l'attuazione complessiva di questa agenda. Queste possono sostenere la transizione verso gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile e fondarsi su strumenti di programmazione esistenti, come le strategie per lo sviluppo nazionale e lo sviluppo sostenibile a seconda dei casi.

79. Incoraggiamo anche gli Stati membri a condurre verifiche complete e regolari dei progressi a livello nazionale e subnazionale, le quali sono guidate ed esercitate dai paesi. Tali verifiche dovrebbero ricorrere ai contributi delle popolazioni indigene, della società civile, del settore privato e di altre parti interessate, in linea con le condizioni, le politiche e le priorità nazionali. I parlamenti nazionali come le altre istituzioni possono sostenere questi processi.

#### **Livello regionale**

80. Monitorare e verificare a livello regionale e sub - regionale può, a seconda dei casi, fornire delle opportunità utili per l'apprendimento tra pari, anche tramite valutazioni volontarie, la condivisione delle buone pratiche e la discussione su obiettivi condivisi. Accogliamo a tale proposito la collaborazione di commissioni e organizzazioni regionali e sub - regionali. Processi regionali completi ricorreranno a verifiche a livello nazionale e contribuiranno a monitorare e verificare a livello globale, incluso il forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile.

81. Riconoscendo l'importanza di fondarsi su meccanismi di verifica e monitoraggio esistenti a livello regionale e permettendo un margine di manovra politica adeguato, incoraggiamo tutti gli Stati membri a individuare l'organismo regionale più adeguato nel quale impegnarsi. Le commissioni regionali delle Nazioni Unite sono incentivate a sostenere gli Stati membri a questo proposito.

#### **Livello globale**

82. Il forum politico ad alto livello ricoprirà un ruolo centrale nella supervisione di una rete di processi di monitoraggio e revisione a livello globale, lavorando in modo coerente con l'Assemblea Generale, il Consiglio Economico e Sociale e altri organi e forum competenti, in conformità ai mandati esistenti. Ciò faciliterà la condivisione delle esperienze, inclusi i successi, le sfide e le lezioni apprese e fornirà leadership politica, linee guida e raccomandazioni per il follow-up; promuoverà coerenza e coordinamento delle politiche di sviluppo sostenibile in tutto il sistema. Con ciò si dovrebbe inoltre garantire che l'Agenda resti rilevante e ambiziosa e dovrebbe portare l'attenzione sulla valutazione dei progressi dei risultati e delle sfide affrontate da paesi sviluppati e in via di sviluppo, nonché su nuove questioni emergenti. Verranno realizzate connessioni efficaci con le modalità di follow-up e di valutazione di tutti i rilevanti processi e conferenze delle Nazioni Unite, anche per quanto riguarda i paesi meno sviluppati, piccoli Stati insulari in via di sviluppo e gli Stati in via di sviluppo senza sbocco sul mare.

83. Il monitoraggio e le revisioni al forum politico ad alto livello saranno informati dall'annuale valutazione dei progressi degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile redatta dal Segretario Generale in collaborazione con il sistema delle Nazioni Unite basato sul quadro di riferimento degli indicatori globali e sui dati rilasciati dai sistemi statistici nazionali e dalle informazioni raccolte a livello regionale. Il forum politico ad alto livello attingerà anche dalla *Relazione sullo sviluppo sostenibile globale*, che rafforzerà l'interfaccia scienza-politica e potrebbe fornire un valido strumento fondato su dati di fatto a sostegno dei politici nel promuovere lo sviluppo sostenibile e l'eliminazione della povertà. Invitiamo il presidente del Consiglio Economico e Sociale a condurre un processo di consultazioni sulla portata, la metodologia e la frequenza della Relazione globale così come sulla sua connessione con la Relazione sul progresso, il cui esito dovrebbe riflettersi nella dichiarazione ministeriale della sessione del forum politico ad alto livello del 2016.

84. Il forum politico ad alto livello, sotto l'egida del Consiglio Economico e Sociale, realizzerà valutazioni periodiche in linea con la risoluzione dell'Assemblea Generale 67/290 del 9 luglio 2013. Le valutazioni saranno volontarie, per quanto verrà incoraggiata la stesura di relazioni, ed esse includeranno paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo, nonché alti organismi delle Nazioni Unite e altre parti interessate, compresa la società civile e il settore privato. Esse dovranno essere condotte dagli Stati, coinvolgendo attori ministeriali e altri interlocutori di alto livello e forniranno una piattaforma per partenariati, attraverso la partecipazione di importanti gruppi e altre parti interessate.

85. Valutazioni tematiche sul progresso degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, comprendendo questioni trasversali, si terranno anche presso il forum politico ad alto livello. Queste saranno supportate da valutazioni realizzate dalle commissioni funzionali del Consiglio Economico e Sociale e da altri organismi e forum intergovernativi, i quali dovrebbero riflettere la natura coesa degli Obiettivi e le loro interconnessioni. Esse coinvolgeranno tutte le parti interessate e, ove possibile, forniranno nuova materia e saranno in linea con il ciclo di forum politici ad alto livello.

86. Accogliamo favorevolmente, come delineato nel Programma di Azione di Addis Abeba, il monitoraggio e la valutazione riguardanti il finanziamento per i risultati dello sviluppo, così come tutti gli strumenti di attuazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, integrati con il quadro di riferimento di monitoraggio e di revisione di questa Agenda. Le conclusioni e raccomandazioni intergovernative approvate, derivanti dal forum annuale del Comitato Economico e Sociale sul finanziamento dello sviluppo, saranno inserite nella monitoraggio generale e nella complessiva valutazione dell'attuazione di questa Agenda nel forum politico di alto livello.

87. Il forum politico che si riunirà ogni quattro anni sotto l'egida dell'Assemblea Generale, fornirà linee guida politiche di alto livello riguardanti l'Agenda e la sua attuazione, identificandone i progressi, le sfide emergenti e invitando ad ulteriori azioni per accelerarne l'attuazione. Il prossimo forum politico sotto l'egida dell'Assemblea Generale si terrà nel 2019, con un ciclo di incontri così riorganizzati, in modo da massimizzare la coerenza con il processo globale di revisione politica quadriennale.

88. Ribadiamo inoltre l'importanza di una pianificazione strategica, di un'attuazione e ed una verbalizzazione a livello di sistema al fine di assicurare un sostegno coerente e integrato all'attuazione della nuova Agenda da parte del sistema per lo sviluppo delle Nazioni Unite. Gli organi di governo competenti dovrebbero intervenire per rivedere il loro sostegno all'implementazione e per riferire riguardo ai progressi e gli ostacoli. Accogliamo con favore il dialogo in corso al Consiglio Economico e Sociale sul posizionamento a lungo termine del sistema di sviluppo delle Nazioni Unite e attendiamo con impazienza di agire riguardo a tali questioni, nella modalità più indicata.

89. Il forum politico ad alto livello sosterrà la partecipazione al follow-up e ai processi di valutazione dei maggiori gruppi e delle altre parti interessate, in linea con la Risoluzione 67/290. Facciamo appello a tali attori affinché riferiscano riguardo al loro contributo per l'attuazione dell'Agenda.

90. Chiediamo al Segretario Generale, in consultazione con gli Stati Membri, di stendere una relazione da esaminare in occasione della settantesima sessione dell'Assemblea Generale in preparazione al meeting 2016 del forum politico ad alto livello, che delinea le tappe fondamentali per un monitoraggio ed una valutazione coerenti, efficienti e inclusivi a livello globale. La relazione dovrebbe contenere una proposta sulle modalità organizzative delle valutazioni condotte dagli Stati al forum politico ad alto livello sotto l'egida del Consiglio Economico e Sociale, comprese le raccomandazioni sulle linee guida comuni di verbalizzazione volontaria. Essa dovrebbe chiarire le responsabilità istituzionali e fornire indicazioni sui temi annuali, su una sequenza di valutazioni tematiche e opzioni di valutazioni periodiche per il forum politico ad alto livello.

91. Ribadiamo il nostro saldo impegno nella realizzazione di questa Agenda, utilizzandola appieno per trasformare per il meglio il nostro mondo di qui al 2030.

4 ° riunione  
plenaria  
25 settembre 2015

---

**Strumenti menzionati nella sezione intitolata  
"Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e traguardi"**

Quadro Normativo della Convenzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità sul Controllo del Tabacco (Organizzazione delle Nazioni Unite, *Trattati*, vol. 2302, No. 41032)

Quadro di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030 (Risoluzione 69/283, allegato II)

Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (Organizzazione delle Nazioni Unite, *Trattati*, vol. 1833, No. 31363)

“Il futuro che vogliamo” (Risoluzione 66/288, allegata)



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 15 luglio 2005 (19.07)  
(OR. fr)**

**10255/1/05  
REV 1**

**CONCL 2**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

della: Presidenza

alle: Delegazioni

---

Oggetto: **CONSIGLIO EUROPEO DI BRUXELLES  
16 e 17 GIUGNO 2005**

**CONCLUSIONI DELLA PRESIDENZA**

---

Si trasmettono in allegato per le delegazioni la versione riveduta delle conclusioni della Presidenza in occasione del Consiglio europeo di Bruxelles (16 e 17 giugno 2005).



**ALLEGATO I**

**DICHIARAZIONE SUI PRINCIPI GUIDA DELLO  
SVILUPPO SOSTENIBILE**

Lo sviluppo sostenibile è un obiettivo chiave, sancito dal trattato, per tutte le politiche della Comunità europea. Esso è volto a migliorare costantemente la qualità della vita sul pianeta per le generazioni attuali e future. Ha per obiettivo di preservare la capacità della Terra di favorire la vita in tutta la sua diversità. Poggia sui principi della democrazia e dello stato di diritto, nonché sul rispetto dei diritti fondamentali, compresa la libertà e le pari opportunità per tutti. Garantisce la solidarietà intragenerazionale e quella intergenerazionale. Tende a promuovere un'economia dinamica, la piena occupazione, un livello elevato di istruzione, di tutela della salute, di coesione sociale e territoriale, nonché di tutela dell'ambiente in un mondo pacifico e sicuro, che rispetti la diversità culturale.

Per realizzare tali obiettivi in Europa ed a livello mondiale, l'Unione europea ed i suoi Stati membri si adopereranno per rispettare ed attuare, da soli e con i propri partner, gli obiettivi e principi seguenti:

**Obiettivi chiave**

**TUTELA DELL'AMBIENTE**

Preservare la capacità della Terra di favorire la vita in tutta la sua diversità, rispettare i limiti delle risorse naturali del pianeta e garantire un livello elevato di protezione e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Prevenire e ridurre l'inquinamento ambientale e promuovere metodi di produzione e consumo sostenibili al fine di rompere la connessione tra crescita economica e degrado ambientale.

#### **EQUITÀ SOCIALE E COESIONE**

Promuovere una società democratica, sana, sicura ed equa, fondata sull'integrazione sociale e la coesione, che rispetti i diritti fondamentali e la diversità culturale, assicuri la parità tra uomini e donne e combatta la discriminazione in tutte le sue forme.

#### **PROSPERITÀ ECONOMICA**

Promuovere un'economia prospera, innovativa, ricca di conoscenze, competitiva ed ecoefficiente, che garantisca un tenore di vita elevato, la piena occupazione e la qualità del lavoro in tutta l'Unione europea.

#### **ASSUMERE LE NOSTRE RESPONSABILITÀ A LIVELLO INTERNAZIONALE**

Incoraggiare l'instaurazione, nel mondo intero, di istituzioni democratiche fondate sulla pace, la sicurezza e la libertà, e difendere la stabilità di tali istituzioni. Promuovere attivamente lo sviluppo sostenibile a livello mondiale ed adoperarsi affinché le politiche interne ed esterne dell'Unione europea siano compatibili con lo sviluppo sostenibile globale ed con i suoi impegni internazionali.

### **Principi guida delle politiche**

#### **PROMOZIONE E PROTEZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI**

Porre gli esseri umani al centro delle politiche dell'Unione europea, promuovendo i diritti fondamentali, lottando contro tutte le forme di discriminazione e contribuendo alla lotta contro la povertà e all'eliminazione dell'emarginazione sociale nel mondo intero.

#### **SOLIDARIETÀ INTRAGENERAZIONALE ED INTERGENERAZIONALE**

Rispondere alle esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze, nell'Unione europea e altrove.

#### **UNA SOCIETÀ APERTA E DEMOCRATICA**

Garantire ai cittadini la possibilità di esercitare il proprio diritto d'accesso all'informazione e garantire loro l'accesso alla giustizia. Offrire canali di consultazione e di partecipazione a tutte le parti interessate ed alle associazioni.

#### **PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI**

Rafforzare la partecipazione dei cittadini al processo decisionale. Informare e sensibilizzare meglio l'opinione pubblica sullo sviluppo sostenibile. Informare i cittadini in merito alla loro influenza sull'ambiente ed ai vari modi in cui possono operare delle scelte più sostenibili.

#### **PARTECIPAZIONE DELLE IMPRESE E DELLE PARTI SOCIALI**

Rafforzare il dialogo sociale, la responsabilità sociale delle imprese ed i partenariati pubblico/privato al fine di favorire la cooperazione e la condivisione di responsabilità riguardo all'attuazione di metodi di produzione e di consumo sostenibili.

#### **COERENZA DELLE POLITICHE E GOVERNANCE**

Promuovere la coerenza tra tutte le politiche dell'Unione europea e tra le azioni condotte a livello locale, regionale, nazionale e mondiale, al fine di aumentare il loro contributo allo sviluppo sostenibile.

#### **INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE**

Promuovere l'integrazione delle considerazioni di natura economica, sociale e ambientale, affinché siano coerenti e si rafforzino reciprocamente, sfruttando appieno gli strumenti finalizzati a legiferare meglio, quali la valutazione equilibrata dell'impatto e le consultazioni tra le parti interessate.

#### **SFRUTTAMENTO DELLE MIGLIORI CONOSCENZE DISPONIBILI**

Adoperarsi affinché le politiche siano elaborate, valutate ed eseguite in base alle migliori conoscenze disponibili e accertarsi che siano sane sotto il profilo economico, sociale e ambientale ed abbiano un buon rapporto costi/benefici.

#### **PRINCIPIO DI PRECAUZIONE**

In caso di incertezza scientifica, effettuare le procedure di valutazione e adottare le misure preventive adatte al fine di evitare danni alla salute umana e all'ambiente.

#### **PRINCIPIO "CHI INQUINA PAGA"**

Assicurarsi che i prezzi riflettano i costi reali, per la società, delle attività di produzione e di consumo e che coloro che inquinano paghino per i danni causati alla salute umana e all'ambiente.



Strasburgo, 22.11.2016  
COM(2016) 739 final

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

**Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe**

**L'azione europea a favore della sostenibilità**

{SWD(2016) 390 final}

## **1. INTRODUZIONE: L'IMPEGNO DELL'UE A FAVORE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE**

Da tempo lo sviluppo sostenibile è al centro del progetto europeo. I trattati dell'UE ne riconoscono la portata economica, sociale e ambientale, tre dimensioni che vanno considerate insieme. L'impegno dell'UE è a favore di uno sviluppo che soddisfi i bisogni di oggi senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri. Garantire una vita dignitosa per tutti, nel rispetto dei limiti del pianeta, che contemperi prosperità ed efficienza economica, società pacifiche, inclusione sociale e responsabilità ambientale, è l'essenza dello sviluppo sostenibile.

Oggi le società europee devono affrontare numerose sfide legate alla sostenibilità, dalla disoccupazione giovanile all'invecchiamento demografico passando per i cambiamenti climatici, l'inquinamento, l'energia sostenibile e la migrazione. Dobbiamo superare le sfide attuali e prepararci al futuro, tenendo testa al ritmo e alla complessità dei cambiamenti globali e rispondendo al fabbisogno di una popolazione mondiale in aumento. Per salvaguardare il modello sociale europeo e la coesione sociale, è essenziale investire nei giovani, promuovere una crescita inclusiva e sostenibile, superare le disuguaglianze e gestire bene la migrazione. Per rafforzare la sostenibilità dei sistemi sanitari e pensionistici è fondamentale perseguire politiche di bilancio responsabili e attuare le riforme. Per salvaguardare il nostro capitale naturale è essenziale accelerare la transizione verso un'economia circolare a basse emissioni di carbonio, resistente ai cambiamenti climatici ed efficiente sotto il profilo delle risorse. Affinché queste sfide diventino opportunità per nuove attività e nuovi posti di lavoro, occorre investire con decisione nella ricerca e innovazione.

L'UE si trova in una posizione di partenza favorevole e vanta una serie di successi grazie all'alto livello di sviluppo economico, di coesione sociale e di società democratiche e al suo impegno a favore dello sviluppo sostenibile fermamente sancito nei trattati<sup>1</sup>. Il trattato sull'Unione europea<sup>2</sup> impone all'Unione di assicurare la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna, così come tra questi e le altre politiche dell'Unione.

Nell'ambito dell'attuale Commissione lo sviluppo sostenibile è integrato in progetti trasversali di importanza strategica così come in politiche e iniziative settoriali. La strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile è stata lanciata nel 2001<sup>3</sup>, riveduta nel 2006<sup>4</sup> e riesaminata nel 2009<sup>5</sup>. Dal 2010 lo sviluppo sostenibile è stato integrato nella strategia Europa 2020<sup>6</sup>, confermata dall'attuale Commissione e incentrata sull'istruzione e sull'innovazione ("intelligente"), su basse emissioni di carbonio, sulla resistenza ai cambiamenti climatici e sull'impatto ambientale ("sostenibile"), nonché sulla creazione di posti di lavoro e sulla riduzione della povertà ("inclusiva").

---

<sup>1</sup> Articolo 3, paragrafo 5, e articolo 21, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE).

<sup>2</sup> Articolo 21, paragrafo 3, secondo comma, del trattato sull'Unione europea.

<sup>3</sup> COM/2001/0264 definitivo.

<sup>4</sup> Documento del Consiglio 10917/06

<sup>5</sup> COM(2009) 400 definitivo.

<sup>6</sup> COM(2010) 2020 definitivo.

## **1.1. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS)**

Il 2015 è stato un anno decisivo per lo sviluppo sostenibile a livello mondiale. Il 25 settembre 2015, in occasione della 70ª Assemblea generale delle Nazioni Unite, i leader mondiali hanno adottato un nuovo quadro globale per lo sviluppo sostenibile: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (di seguito "l'Agenda 2030")<sup>7</sup>, incentrata sugli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS). Nello stesso anno sono stati adottati l'accordo di Parigi sul clima (COP21)<sup>8</sup>, il programma d'azione di Addis Abeba<sup>9</sup>, quale parte integrante dell'Agenda 2030, e il quadro di Sendai per la riduzione del rischio di catastrofi<sup>10</sup>.

L'UE ha svolto un ruolo determinante nella definizione dell'agenda globale 2030, la quale è totalmente in linea con la visione dell'Europa e ora è stata adottata a livello mondiale come modello per lo sviluppo sostenibile. L'Agenda 2030 sancisce l'impegno a eliminare la povertà e a conseguire uno sviluppo sostenibile entro il 2030 a livello mondiale, garantendo che nessuno sia lasciato indietro. I 17 OSS e i 169 obiettivi correlati sono di natura globale, universalmente applicabili e interconnessi. Tutti i paesi, quelli sviluppati come quelli in via di sviluppo, hanno la responsabilità condivisa di conseguirli. L'Agenda 2030 integra in modo equilibrato le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (economica, sociale e ambientale) e riflette per la prima volta un consenso internazionale sul fatto che la pace, la sicurezza, la giustizia per tutti e l'inclusione sociale non sono obiettivi da perseguire soltanto singolarmente ma si rafforzano vicendevolmente.

L'Agenda 2030 si fonda su un partenariato globale che vede coinvolte tutte le parti interessate e richiede la mobilitazione di tutti i mezzi di attuazione nonché un solido meccanismo di monitoraggio e controllo per garantire i progressi e la responsabilità. Tra i 17 OSS figurano obiettivi qualitativi e quantitativi per i prossimi 15 anni; l'obiettivo è quello di prepararsi ad affrontare il futuro e lavorare per garantire la dignità umana, la stabilità, un pianeta sano, società forti e resilienti ed economie prospere. Questi obiettivi contribuiscono a guidare un processo di convergenza tra gli Stati membri, all'interno delle società e con il resto del mondo.

## **1.2 Le prossime tappe per un futuro europeo sostenibile**

L'Unione europea, insieme agli Stati membri, è fermamente decisa a fare da apripista, nel rispetto del principio di sussidiarietà, per quanto riguarda l'attuazione dell'Agenda 2030 e degli obiettivi di sviluppo sostenibile. L'Agenda 2030 contribuirà ulteriormente a favorire un approccio integrato tra l'azione esterna e le altre politiche dell'UE nonché a garantire maggiore coerenza tra gli strumenti finanziari dell'Unione.

La risposta dell'UE all'Agenda 2030 si concretizza in due assi di intervento. Il primo asse, illustrato nella presente comunicazione, prevede la piena integrazione degli OSS nel quadro strategico europeo e nelle attuali priorità della Commissione, alla luce di una valutazione del punto della situazione e dopo aver individuato i principali problemi in termini di sostenibilità.

---

<sup>7</sup> Risoluzione delle Nazioni Unite A/RES/70/1.

<sup>8</sup> Decisione delle Nazioni Unite -/CP.21, adozione dell'accordo di Parigi.

<sup>9</sup> Risoluzione delle Nazioni Unite A/RES/69/313.

<sup>10</sup> Adottato il 18 marzo 2015 in occasione della terza conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulla riduzione del rischio di catastrofi svoltasi a Sendai, Giappone.

Il secondo asse prevede l'avvio di una riflessione volta ad ampliare ulteriormente la nostra visione a più lungo termine e la priorità delle politiche settoriali dopo il 2020, in vista dell'attuazione a lungo termine degli OSS. Inoltre, il nuovo quadro finanziario pluriennale post 2020 permetterà di riorientare i contributi del bilancio dell'UE verso il conseguimento degli obiettivi a lungo termine dell'UE.

## **2. LA RISPOSTA DELL'EUROPA ALL'AGENDA 2030**

L'Agenda 2030 offre all'UE la possibilità di ancorare saldamente il suo orientamento strategico nell'impegno globale a costruire un futuro sostenibile, che l'Unione ha contribuito a plasmare insieme ai suoi partner. Gli OSS sono già perseguiti attraverso numerose politiche dell'UE e sono integrati in tutte le dieci priorità della Commissione.

### **2.1 Panoramica delle politiche europee che contribuiscono al conseguimento degli OSS**

Il documento di lavoro che accompagna la presente comunicazione presenta una panoramica completa del contributo delle politiche e delle iniziative europee al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, all'interno dell'UE e attraverso la sua azione esterna, e sintetizza le azioni più importanti che l'Unione europea sta avviando per ognuno dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile.

Dalla panoramica emerge che le attuali politiche dell'UE includono tutti i 17 obiettivi. La strategia Europa 2020 svolge un ruolo importante per il conseguimento di svariati OSS. Se da un lato l'Europa può puntare a conseguire buoni risultati e a compiere progressi per quanto riguarda tutti gli obiettivi, dall'altro, per attuare l'intera Agenda 2030 entro il 2030 sarà necessario rafforzare l'attuazione e concentrare ulteriormente l'azione in tutti i settori.

Gli strumenti utilizzati per realizzare i singoli obiettivi di sviluppo sostenibile dipendono anche dalla ripartizione delle responsabilità tra l'UE e gli Stati membri.

Di seguito sono illustrate alcune delle principali azioni che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile nell'ambito dell'UE.

Per quanto riguarda l'obiettivo 1. "Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo", il ruolo dell'Unione europea a livello interno, nel rispetto del principio di sussidiarietà, è principalmente quello di sostenere gli Stati membri nella lotta alla povertà, aiutandoli a conseguire l'obiettivo principale in materia di povertà fissato dalla strategia Europa 2020 in un contesto in cui i progressi sono stati rallentati dalla crisi.

Per quanto riguarda l'obiettivo 2. "Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile", la nuova politica agricola comune (PAC) prevede tre obiettivi che continuano a essere particolarmente pertinenti e prioritari: assicurare una produzione alimentare efficiente, garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali e agire per il clima, contribuire a uno sviluppo territoriale equilibrato. Allo stesso modo, la nuova politica comune della pesca mira a contribuire a un approvvigionamento alimentare sostenibile attraverso attività di pesca e di acquacoltura sostenibili. Attraverso il Fondo di aiuti europei agli indigenti, l'UE sostiene le azioni degli Stati membri volte a fornire alle persone indigenti alimenti sani e nutrienti in quantità sufficiente. Queste politiche sono integrate da iniziative nel campo della ricerca e dell'innovazione in materia di sicurezza alimentare e nutrizionale, quale FOOD 2030.

Quanto all'obiettivo 3. "Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età", l'UE integra le azioni degli Stati membri attraverso iniziative legislative e di altro tipo nei settori della sanità pubblica, dei sistemi sanitari e dei problemi di salute legati all'ambiente (compresi la qualità dell'aria, le sostanze chimiche e i rifiuti). La salute è importante per il benessere dei cittadini e per creare un'economia sostenibile, dal momento che è fondamentale per migliorare la partecipazione al mercato del lavoro e la produttività<sup>11</sup>. La Commissione aiuterà gli Stati membri a conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile, in particolare riducendo il tasso di mortalità legato alle malattie croniche, assicurando un'assistenza sanitaria di qualità, rafforzando la capacità di prevenire e gestire minacce sanitarie globali (compresa la resistenza antimicrobica), eliminando l'HIV/AIDS e la tubercolosi (e riducendo la diffusione dell'epatite) e attuando la convenzione quadro per la lotta al tabagismo.

Per quanto riguarda l'obiettivo 4. "Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti", l'UE ha fatto del tasso di abbandono scolastico e del livello d'istruzione superiore gli obiettivi principali della strategia Europa 2020. Grazie all'agenda per le competenze, al quadro strategico per l'istruzione e la formazione 2020 a favore dell'apprendimento e dello scambio tra pari e al programma Erasmus+, l'UE si impegna ad aiutare attivamente gli Stati membri a migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione per offrire opportunità ai giovani.

Per quanto concerne l'obiettivo 5. "Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze", l'uguaglianza di genere è sancita nel quadro giuridico e politico dell'UE sin dagli albori dell'integrazione europea e nuove politiche sono in fase di sviluppo per superare disparità di genere persistenti. Allo stesso modo, l'obiettivo 10. "Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni", è al centro del programma sociale e della politica di coesione dell'UE.

La tutela dell'ambiente è essenziale per la qualità della vita delle generazioni odierne e future. Molti OSS hanno una marcata dimensione ambientale, compresi l'obiettivo 6 "Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie", l'obiettivo 14 "Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile" e l'obiettivo 15 "Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità biologica". I miglioramenti ambientali osservati in Europa negli ultimi decenni sono il frutto della normativa dell'UE, la quale prevede un elevato livello di protezione in ambiti quali la qualità delle risorse idriche e la conservazione della natura. Le direttive sugli uccelli e sugli habitat naturali tutelano gli ecosistemi e il fatto che la rete di zone protette Natura 2000 sia stata estesa al 18% della superficie terrestre dell'UE rappresenta un grande risultato. Sono necessari ulteriori sforzi per conseguire gli obiettivi dell'UE di arrestare la perdita di biodiversità entro il 2020 e ripristinare almeno il 15% degli ecosistemi degradati. Gli stock ittici europei sono sovrasfruttati da decenni ma grazie a una politica comune della pesca fondata su basi scientifiche ora molti stock si stanno ripopolando. La comunicazione congiunta "Governance internazionale degli oceani: un'agenda per il futuro dei nostri

---

<sup>11</sup> La pubblicazione OCSE/UE "Health at a Glance: Europe 2016", la cui uscita è imminente, indica che la speranza di vita nell'UE è aumentata in media di 7 anni rispetto ai primi anni Novanta ma in molti paesi dell'UE ciò non corrisponde a un aumento del numero di anni di vita in buona salute.



oceani”<sup>12</sup>, di recente adozione, definisce le azioni per assicurare oceani sicuri, puliti e gestiti in modo sostenibile.

Poiché deve far fronte a una serie di sfide naturali di importanza vitale, l’UE sta sempre più integrando gli approcci normativi con altre politiche volte a “Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo” (obiettivo 12). In quest’ambito le azioni per promuovere un uso efficiente delle risorse e l’economia circolare mirano a scindere la crescita economica dall’uso delle risorse e dal degrado ambientale. Per promuovere il consumo sostenibile sono necessarie politiche di sensibilizzazione dei consumatori che consentano di fare scelte consapevoli ai fini della sostenibilità.

Nel settore dell’energia e del clima (obiettivo 7. “Assicurare a tutti l’accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni” e obiettivo 13. “Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico”) l’UE ha fissato obiettivi ambiziosi per il 2030, ovvero ridurre le emissioni di gas a effetto serra, aumentare l’efficienza energetica e accrescere la quota di energie rinnovabili, senza contare l’impegno politico a devolvere almeno il 20% del bilancio dell’UE all’azione per il clima. La Commissione ha già proposto le modalità per ridurre le emissioni di gas serra in tutti i settori dell’economia<sup>13</sup> e presenterà a breve un pacchetto di iniziative per stimolare la transizione verso un’energia pulita. Questo pacchetto mira a conseguire gli obiettivi in termini di efficienza energetica e di energie rinnovabili allo scopo di realizzare l’Unione dell’energia e in particolare il quadro strategico per il clima e l’energia all’orizzonte 2030. Contribuirà inoltre a stimolare la crescita e l’occupazione con un effetto immediato per l’economia reale.

Sul versante socioeconomico, la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva punta a un tasso di occupazione del 75% per la fascia di età 20-64 anni, contribuendo al raggiungimento dell’obiettivo 8. “Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un’occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti”. La ripresa del mercato del lavoro si è consolidata nel 2015 e nel 2016 e la maggior parte degli indicatori ha registrato un miglioramento significativo. Il tasso di occupazione nell’UE (fascia di età tra i 20 e i 64 anni) è aumentato di 0,9 punti percentuali nel 2015 e ha continuato a salire fino al 71,1% nel secondo trimestre del 2016, superando il livello pre-crisi del 70,3 (annuo) nel 2008<sup>14</sup>. Benché in calo, le disparità nel mercato del lavoro negli Stati membri restano numerose rispetto al periodo precedente alla crisi e in molti Stati membri permangono sfide per quanto riguarda la disoccupazione dei giovani e delle persone disabili.

Ai fini dell’obiettivo 9. “Costruire un’infrastruttura resiliente e promuovere l’innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile”, il piano di investimenti per l’Europa copre investimenti strategici in settori di primo piano quali le infrastrutture, la ricerca e l’innovazione e il capitale di rischio per le piccole imprese. Anche i Fondi strutturali e di investimento europei<sup>15</sup> forniscono investimenti in infrastrutture e nella ricerca e innovazione. Il meccanismo per collegare l’Europa sta finanziando reti e infrastrutture resistenti nel settore dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell’energia. Il programma quadro

---

<sup>12</sup> JOIN(2016) 49 final.

<sup>13</sup> COM(2016) 500 final.

<sup>14</sup> Eurostat.

<sup>15</sup> Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE): i tre fondi di coesione politica (ovvero il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione (FC), il Fondo sociale europeo (FSE)), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

per la ricerca e l'innovazione (Orizzonte 2020) finanzia la ricerca e l'innovazione alla base dell'attuazione di praticamente tutti gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Il quadro europeo di valutazione dell'innovazione 2016 continua a indicare il primato dell'UE rispetto a molti altri e la sfida consiste nel mantenere questa posizione.

Per quanto riguarda l'obiettivo 11. "Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili", cinque città dell'UE (Stoccolma, Vienna, Londra, Francoforte e Amburgo) figurano tra le prime otto città più sostenibili<sup>16</sup>. Gli orientamenti per un dibattito europeo sulla problematica urbana sono l'espressione di un impegno congiunto della Commissione, degli Stati membri e delle città europee volto a rafforzare la dimensione urbana delle politiche europee e nazionali. In linea con la nuova agenda urbana dell'ONU, l'UE sta aumentando la resistenza degli insediamenti urbani attraverso la prevenzione di catastrofi e di rischi legati al clima. Il patto dei sindaci per il clima e l'energia, a livello dell'UE, è un'iniziativa locale e regionale dal basso verso l'alto che affronta in maniera integrata l'adattamento ai cambiamenti climatici e la loro mitigazione, e promuove l'accesso a fonti energetiche sicure, sostenibili ed economiche.

Per quanto riguarda l'obiettivo 16. "Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli", le politiche e le normative dell'UE contengono molti dei principi base sanciti nel trattato sull'Unione europea e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e vanno oltre i propositi ambiziosi fissati nell'obiettivo 16.

Ai fini dell'obiettivo 17. "Rafforzare gli strumenti di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile", la Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri, si adopererà per attuare il programma previsto varando politiche di sostegno, mobilitando adeguati mezzi finanziari di attuazione provenienti da ogni fonte, incluso il settore privato, promuovendo lo sviluppo di capacità, la scienza, la tecnologia, l'innovazione e gli scambi, assicurando la coerenza delle politiche e formando partenariati allo scopo di consolidare i risultati. La strategia "Commercio per tutti"<sup>17</sup>, adottata immediatamente dopo l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, impegna l'UE a perseguire una politica commerciale e di investimento responsabile quale strumento di attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, al fine di rilanciare l'occupazione, la crescita sostenibile e gli investimenti in Europa e al di fuori.

Inoltre, diversi strumenti di finanziamento dell'UE integrano le politiche e le azioni europee e contribuiscono in maniera orizzontale al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Ad esempio, la politica di coesione (attraverso i Fondi strutturali e di investimento europei) è la principale politica di investimento dell'UE e punta a conseguire la coesione economica, sociale e territoriale riducendo le disparità tra i livelli di sviluppo delle varie regioni. La politica di coesione contribuisce alla strategia Europa 2020 e risponde alle diverse esigenze di sviluppo in tutte le regioni dell'UE, con una dotazione di 350 miliardi di euro per il periodo 2014-2020. Anche il programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione, Orizzonte 2020, è trasversale e finanzia progetti alla base di molti obiettivi di sviluppo sostenibile. L'Unione europea assicura sinergie tra gli strumenti di finanziamento e le politiche attraverso diversi canali.

---

<sup>16</sup>Arcadis, Sustainable Cities Index 2016 (2016).

<sup>17</sup>COM(2015) 497 definitivo.

## 2.2. Il contributo delle 10 priorità della Commissione all'Agenda 2030

Il programma politico dell'attuale Commissione è focalizzato sull'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico, è frutto delle discussioni con il Parlamento europeo e si rifà all'"Agenda strategica per l'Unione in una fase di cambiamento" del Consiglio europeo. Le dieci priorità riguardano le principali sfide per l'Europa. Molti degli obiettivi di sviluppo sostenibile sono strettamente collegati con queste sfide e con gli obiettivi della Commissione nel quadro delle dieci priorità.

Nella sezione che segue sono illustrate le sinergie più importanti tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile e le dieci priorità. Le sinergie tra gli OSS e le priorità della Commissione vanno sfruttate appieno per garantire una forte titolarità politica ed evitare che l'attuazione degli OSS avvenga in un contesto di vuoto politico.

La sezione 2.3 è dedicata agli impegni più salienti nel quadro dell'azione esterna dell'UE, che riguardano in particolare la priorità 6 sugli scambi e la priorità 9 su un ruolo più incisivo sulla scena globale.

*La maggior parte delle azioni nell'ambito della "Priorità 1. Il rilancio dell'occupazione, della crescita e degli investimenti", è direttamente tesa al conseguimento di diversi OSS e al superamento delle principali sfide in materia di sostenibilità in Europa.*

Dallo scoppio della crisi economica e finanziaria mondiale, nell'UE si registrano alti tassi di disoccupazione, carenza di investimenti e assenza di competitività. La povertà e la disuguaglianza restano motivo di preoccupazione. Ai livelli attuali di crescita, il modello sociale europeo non sarà sostenibile in futuro. In una società che invecchia, dove il rapporto tra persone attive e inattive è in media di 2:1 in tutta l'UE<sup>18</sup>, le passività pensionistiche in molti Stati membri aumenteranno considerevolmente<sup>19</sup> e il tasso di disoccupazione giovanile è elevato.

Proprio per questo, sin dall'inizio del suo mandato, l'attuale Commissione ha fatto del rilancio dell'occupazione, della crescita e degli investimenti la sua priorità numero uno. Occorre continuare sulla scia dei progressi di sviluppo socioeconomico registrati in Europa negli ultimi 60 anni, promuovendo la creazione sostenibile di posti di lavoro per offrire opportunità alle generazioni future e migliorare i risultati sociali in termini di riduzione della povertà e delle disuguaglianze. Questa è la ricetta per garantire la competitività a lungo termine dell'Europa sulla scena economica mondiale e preservare al contempo lo stile di vita europeo.

In un contesto di competitività globale in cui l'UE non deve puntare su salari bassi, gli investimenti **nell'istruzione e nella formazione** di qualità (**OSS 4**) e nei giovani sono indispensabili ai fini di una crescita sostenibile e inclusiva. Questa responsabilità è principalmente degli Stati membri. Per sostenerli però occorre mobilitare a fondo tutti gli strumenti disponibili a livello dell'UE come Erasmus + e la politica di coesione. La prosperità e lo stile di vita dell'Europa si fondano sul suo bene più grande: i suoi cittadini. Dal 2010 al 2014 gli investimenti nell'istruzione e nella formazione sono diminuiti del 2,5% in tutta

---

<sup>18</sup> Eurostat.

<sup>19</sup> Cfr. la relazione "The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)".

l'UE<sup>20</sup>. Sono essenziali investimenti intelligenti che migliorino la qualità delle competenze e rafforzino l'efficacia dei sistemi d'istruzione e formazione. Il prossimo anno la Commissione si concentrerà sull'ammodernamento dei sistemi di istruzione e sulla qualità dei tirocini, nonché sul miglioramento del percorso di carriera dei diplomati e laureati. La "garanzia per i giovani" sarà potenziata in quanto strumento per investire nei giovani e nelle loro competenze e per assisterli nelle prime fasi della loro carriera.

L'obiettivo del **piano di investimenti per l'Europa**<sup>21</sup> (*OSS 8, 9, 12, 13*) è quello di mobilitare 500 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi nell'economia reale attraverso il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) entro il 2020. Gli investimenti in diversi settori strategici quali l'istruzione, l'assistenza sanitaria, le risorse idriche, l'energia, i trasporti e altre infrastrutture, l'industria e l'agricoltura, unitamente alla promozione di iniziative orientate al futuro, ad esempio in materia di energie rinnovabili, economia circolare, adattamento ai cambiamenti climatici e loro mitigazione, hanno svolto un ruolo importante per la riuscita della prima fase del FEIS. Per la seconda fase (il cosiddetto FEIS 2.0<sup>22</sup>), la Commissione ha proposto un obiettivo quantitativo (40%) per progetti sul cambiamento climatico. Attività di sensibilizzazione al più alto livello permetteranno di promuovere proposte lungimiranti, non solo per quanto riguarda gli obiettivi climatici ma anche per garantire l'adozione di progetti di crescita sostenibile di più ampio respiro. Inoltre, la nuova proposta renderà più facile il cumulo con altre importanti fonti di finanziamento, quali i Fondi strutturali e di investimento europei, a sostegno della crescita sostenibile in diversi settori in tutta l'UE.

L'**economia circolare** (*OSS 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15*) offre un'agenda trasformativa dall'alto potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro e favorisce modelli sostenibili di produzione e di consumo. Di fronte a un rapido esaurimento delle risorse a livello mondiale, puntare su un uso efficiente delle risorse e sulla riduzione dei rifiuti darà all'UE un vantaggio competitivo e stimolerà l'innovazione, creerà posti di lavoro locali a tutti i livelli di competenze e offrirà opportunità di integrazione sociale. La transizione verso l'economia circolare offre all'Europa la possibilità di modernizzare la sua economia, di prepararla meglio alle sfide future, di renderla più verde e più competitiva. L'economia circolare contribuisce inoltre a ridurre i livelli di emissione di biossido di carbonio, a risparmiare energia e a diminuire l'inquinamento dell'aria, del suolo e delle acque. L'attuazione del piano d'azione 2015 sull'economia circolare resta una priorità dell'agenda della Commissione, confermata anche nel programma di lavoro per il 2017.

Il quadro di monitoraggio dell'economia circolare in Europa sarà pronto nel 2017. Per potenziare gli investimenti nell'economia circolare sarà creata una piattaforma ad hoc. Nel 2017 è prevista un'altra nuova iniziativa, ovvero una strategia globale sulla plastica per migliorare le condizioni economiche, la qualità e la diffusione del riciclaggio e del riutilizzo della plastica nell'UE e ridurre la dispersione della plastica e della microplastica nell'ambiente. Questa strategia aiuterà l'industria europea a sviluppare le materie plastiche del futuro, diminuendo la dipendenza dai combustibili fossili e offrendo soluzioni per ridurre l'**inquinamento dell'ambiente marino** in tutto il mondo (*OSS 14*). Saranno fissati requisiti minimi per promuovere il riutilizzo delle acque reflue trattate (*OSS 6*). Attraverso la

---

<sup>20</sup> Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2016.

<sup>21</sup> COM (2014) 903 final

<sup>22</sup> COM (2016) 581 final

piattaforma dell'UE sul tema delle perdite e degli sprechi alimentari verrà adottata un'azione per promuovere sistemi alimentari sostenibili ed evitare gli **sprechi alimentari (OSS 12)**, al fine di sostenere l'obiettivo delle Nazioni Unite di dimezzare gli sprechi alimentari pro capite a livello mondiale entro il 2030. È prevista un'azione mirata per promuovere la donazione di alimenti e l'uso sicuro di alimenti non adatti al consumo umano per la produzione di mangimi animali, nonché per rendere più efficace l'indicazione della data sui prodotti alimentari.

L'attuazione dell'**acquis ambientale dell'UE (OSS 6, 14, 15)** resta di cruciale importanza per la sostenibilità a lungo termine ed è inscindibile dalle più ampie sfide economiche e sociali. Come evidenziato nel 7° programma d'azione per l'ambiente, prenderci cura delle nostre risorse naturali e migliorarle è essenziale anche per il corretto funzionamento dei nostri settori economici (ad esempio l'agricoltura, la pesca o l'energia). La Commissione potenzierà il monitoraggio dei progressi verso il conseguimento degli obiettivi ambientali attraverso il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali e lancerà iniziative volte a semplificare la rendicontazione ambientale, facilitare l'accesso alla giustizia e garantire la conformità alla legislazione ambientale negli Stati membri (**OSS 17**).

**L'agricoltura (OSS2)** ha un ruolo di primo piano nell'Agenda 2030, così come all'interno di qualsiasi prospettiva di sviluppo sostenibile, dal momento che è un settore intrinsecamente legato a questioni quali l'occupazione, l'alimentazione, l'aria, i cambiamenti climatici, le risorse idriche, il suolo e la biodiversità (**OSS 8, 12, 6, 13 e 15**). Pertanto la Commissione porterà avanti il lavoro e condurrà ampie consultazioni sulla semplificazione e la modernizzazione della politica agricola comune al fine di massimizzarne il contributo alle dieci priorità della Commissione e agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

*In seguito all'impegno profuso nell'ambito della "Priorità 3. Un'Unione dell'energia resiliente con politiche lungimiranti in materia di cambiamenti climatici", l'UE ha adottato un chiaro quadro per il 2030 e si sta adoperando attivamente per conseguire i due OSS correlati.*

L'UE è il più grande importatore di energia al mondo<sup>23</sup> e in quanto tale è vulnerabile alle crisi di approvvigionamento. Da qui l'importanza della sicurezza energetica, dell'integrazione del mercato, dell'efficienza energetica e dell'utilizzo di risorse energetiche indigene, in particolare di quelle rinnovabili, per ridurre la dipendenza dai fornitori esterni, puntando al contempo a "decarbonizzare" l'economia e incentivando nuovi settori di attività. L'Europa deve prendere ora la decisione giusta, perché il passaggio all'economia a basse emissioni di carbonio sarà reso più difficile dai costi economici, sociali e ambientali derivanti dalla frammentazione dei mercati dell'energia. L'obiettivo dell'**Unione dell'energia** è garantire energia sicura, sostenibile e a prezzi ragionevoli per le imprese e le famiglie (**SDG 7**). L'Unione dell'energia promuove la cooperazione in materia di energia e l'integrazione per il raggiungimento di tali obiettivi. Le fonti di energia rinnovabili e l'efficienza energetica sono in particolare al centro di questa strategia dell'UE poiché rivestono un ruolo sempre più importante nella lotta ai cambiamenti climatici e al contempo aumentano la sicurezza energetica e consolidano la leadership industriale e tecnologica dell'UE.

---

<sup>23</sup> Eurostat e Agenzia internazionale per l'energia.

L'accordo di Parigi del 2015 è un evento di portata storica nella lotta che il mondo ha ingaggiato contro i **cambiamenti climatici (OSS 13)**: rappresenta un successo per il pianeta e conferma il percorso intrapreso dall'UE verso un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici. L'Unione si è prefissata l'obiettivo ambizioso di ridurre le emissioni di gas a effetto serra prodotte in tutti i settori economici di almeno il 40% entro il 2030: alla base di questo obiettivo vi sono le proiezioni mondiali in linea con il traguardo a medio termine cui punta l'accordo di Parigi. L'UE continuerà a dare il buon esempio e a perseguire politiche volte a ridurre le emissioni, aumentare l'adattamento ai cambiamenti climatici e potenziare la gestione del rischio di catastrofi, sia tramite la regolamentazione sia promuovendo fattori che accelerano gli investimenti pubblici e privati nell'innovazione e nella modernizzazione di tutti i settori chiave. La strategia per una mobilità a basse emissioni contribuisce alla realizzazione di un sistema di trasporti competitivo ed efficiente sul piano delle risorse. Nei settori del trasporto aereo e marittimo, l'UE ha svolto un ruolo di primo piano nel quadro degli accordi globali raggiunti quest'anno per ridurre le emissioni. Altre proposte per accelerare la transizione verso un'economia a basse emissioni in tutti i settori di attività dell'UE sono attualmente oggetto di negoziazione<sup>24</sup>.

***Nell'ambito della "Priorità 4. Un mercato interno più profondo e più equo con una base industriale più solida", in particolare dell'Unione dei mercati dei capitali, è stato adottato un nuovo approccio lungimirante per garantire un finanziamento sostenibile. Tale approccio interessa diversi OSS.***

La questione del **finanziamento sostenibile (OSS 8, 9, 13, 14 e 15)** è una priorità dell'agenda del G20 e in Europa i ministri delle finanze, i legislatori e i rappresentanti dell'industria stanno esaminando le possibili azioni da intraprendere. Alla luce degli obiettivi di sviluppo sostenibile, dell'accordo di Parigi e della transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, resistente ai cambiamenti climatici, più circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse, l'UE auspica che l'attuale sistema finanziario possa essere maggiormente allineato con le sue politiche volte a promuovere la crescita sostenibile e gli investimenti. In tale contesto l'**Unione dei mercati dei capitali** prevede iniziative concrete riguardanti ad esempio le obbligazioni verdi, la promozione di investimenti a lungo termine o gli aspetti prudenziali connessi alla regolamentazione del settore bancario. È stato inoltre creato un sistema per garantire agli investitori maggiore trasparenza riguardo alle informazioni di carattere non finanziario e sulla diversità, anche per quanto concerne le questioni ambientali, gli aspetti sociali e del lavoro dipendente, il rispetto dei diritti umani, la corruzione e l'anticorruzione ecc. La definizione di una strategia coerente dell'UE sul finanziamento sostenibile permetterà di identificare, organizzare e ordinare i modi in cui la riforma della politica finanziaria dell'UE può rendere possibile e stimolare il flusso di capitale (pubblico e privato) a favore di investimenti sostenibili.

In primo luogo la Commissione nominerà un gruppo di esperti ad alto livello incaricati di fornire consulenza per l'elaborazione di una strategia dell'UE trasversale e globale sul finanziamento sostenibile, con particolare riguardo per le sfide che i rischi climatici e ambientali rappresentano per il sistema finanziario e la necessità di preparare i mercati finanziari a rispondere a tali sfide. Il gruppo di esperti dovrà inoltre riflettere su come estendere ad altre dimensioni della sostenibilità le raccomandazioni pertinenti. Ciò dovrebbe

---

<sup>24</sup> COM(2015) 337, COM(2016) 482 e COM(2016) 479

permettere all'Unione europea di mantenere la sua leadership internazionale nello sviluppo di mercati sostenibili. La Commissione farà il punto sullo stato dell'Unione dei mercati dei capitali in una revisione intermedia nel 2017.

*Nell'ambito della “Priorità 5. Un'Unione economica e monetaria più profonda e più equa”, il pilastro europeo dei diritti sociali e l'azione in materia di responsabilità sociale delle imprese contribuiranno in particolare a superare le sfide del lavoro nel 21° secolo, come previsto dagli OSS.*

Oggi più che mai, in un'epoca in cui l'economia, il mercato del lavoro, la società, la popolazione e le tecnologie sono in rapido cambiamento, l'Europa deve affrontare le questioni della crescita inclusiva e sostenibile, dell'occupazione e di un lavoro dignitoso (**OSS 8**). All'indomani della crisi, **il pilastro europeo dei diritti sociali** mira a porre l'equità sociale al centro delle politiche dell'UE. Un insieme di principi base per la conduzione delle politiche occupazionali e sociali contribuirà a tener meglio conto delle nuove tendenze economiche, sociali e demografiche. La salute è un aspetto determinante per rafforzare il capitale umano in termini di produttività e partecipazione al mercato del lavoro. Per aumentare la convergenza delle politiche sociali e del mercato del lavoro soprattutto nella zona euro, il pilastro contribuirà al conseguimento degli **OSS 1, 3 e 10**.

Inoltre, l'azione dell'UE in materia di **responsabilità sociale delle imprese e di comportamento responsabile delle imprese** incoraggia il settore privato a prendere parte al conseguimento degli obiettivi sociali e ambientali, stimolando così la crescita equa e sostenibile e la tutela dei diritti sociali (**OSS 8**). Attraverso le catene di approvvigionamento globali, le politiche dell'UE contribuiscono a diffondere pratiche più sostenibili in materia di gestione delle foreste, migliori condizioni ambientali e di lavoro nel settore del riciclaggio dei tessuti e delle navi, lotta alla pesca illegale e al commercio illegale di minerali dei conflitti e di specie minacciate di estinzione. La Commissione intensificherà la sua azione in materia di comportamento responsabile delle imprese, puntando su iniziative concrete per superare le sfide sociali, ambientali e di governance attuali e future, sulla base dei principi fondamentali e dell'approccio politico delineato nella strategia dell'UE per il 2011 sulla responsabilità sociale delle imprese elaborata dalla Commissione.

*Attraverso la “Priorità 7. Uno spazio di giustizia e di diritti fondamentali basato sulla reciproca fiducia” continua l'impegno politico connesso agli OSS in materia di giustizia e parità di genere.*

Disporre di **sistemi giudiziari** efficaci è indispensabile per difendere lo Stato di diritto e i valori fondamentali dell'Unione (**OSS 16**) e rappresenta inoltre una condizione irrinunciabile per creare un ambiente favorevole agli investimenti e alle imprese. L'UE esorta gli Stati membri a migliorare l'efficacia dei sistemi giudiziari nazionali nel quadro del semestre europeo, il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche dell'UE.

**La parità di genere (OSS 5)** è uno dei valori fondamentali dell'Unione europea che risale al 1957 e si rifà al principio della parità di retribuzione a parità di lavoro contenuto nel trattato di Roma. Oggi le politiche attive continuano ad essere una necessità per valorizzare il talento femminile e migliorare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, la loro indipendenza economica, le loro retribuzioni e pensioni, garantire la parità in posizioni dirigenziali, lottare contro la violenza di genere e promuovere più parità di genere nella nostra azione esterna. Negli ultimi anni sono stati fatti passi in avanti in questa direzione, ad esempio

registrando il tasso di occupazione femminile più alto (65,3% nel secondo trimestre del 2016 rispetto al 62,8% nel 2008<sup>25</sup>), anche se nel mondo del lavoro il divario di genere non è ancora stato eliminato. Dal 2003 al 2016 la percentuale di donne nei consigli di amministrazione delle più grandi società quotate in borsa nell'UE è salita dall'8,5% al 23%<sup>26</sup>. Quanto al divario retributivo e pensionistico, le sfide da affrontare sono di vasta portata: il divario di genere non mostra alcun segno di assottigliamento. Benché le donne stiano cogliendo i frutti del loro livello di istruzione, nel 2014 la loro retribuzione oraria era ancora inferiore del 16,7% rispetto a quella degli uomini e in media la pensione di una donna è inferiore del 40% a quella di un uomo<sup>27</sup>. Con il suo "Impegno strategico a favore della parità di genere 2016-2019" la Commissione intende adoperarsi ulteriormente a favore della parità di genere in settori prioritari e nel 2017 presenterà un'iniziativa per promuovere un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata per gli uomini e le donne.

***Nel contesto della crisi dei rifugiati, l'azione nell'ambito della "Priorità 8. Verso una nuova politica della migrazione" sostiene i progressi legati a diversi OSS.***

In tutto il mondo sono più di 65 milioni gli sfollati; era dalla fine della seconda guerra mondiale che non si registravano flussi così elevati di rifugiati<sup>28</sup>. In questo contesto occorre introdurre una nuova politica globale in materia di migrazione tesa a promuovere l'uso dei canali regolari e contrastare i flussi della migrazione irregolare, contribuendo così a salvare vite, a preservare la dignità umana e a sostenere la crescita e ridurre le disuguaglianze (per es. **OSS 1 e 10**). La gestione della migrazione è una responsabilità condivisa, non solo tra gli Stati membri dell'UE ma anche con i paesi terzi di transito e di origine. L'agenda europea sulla migrazione<sup>29</sup> e le sue azioni di follow-up, compreso il nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi<sup>30</sup>, forniscono un approccio globale di questo tipo fondato sul rispetto dei diritti fondamentali, la fiducia, la solidarietà e la responsabilità reciproca.

### **2.3. L'Unione europea, un partner globale impegnato a promuovere l'Agenda 2030**

La visione dell'Agenda 2030 è pienamente in linea con gli obiettivi dell'**azione esterna dell'UE**, compreso quello di conseguire lo sviluppo sostenibile<sup>31</sup>. La strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea<sup>32</sup> definisce l'orientamento strategico dell'azione esterna dell'UE con chiari legami all'Agenda 2030 e sottolinea l'importanza che le azioni esterne dell'UE seguano un approccio globale e integrato, in modo da aumentare l'impatto delle azioni di risposta e prevenzione dell'UE di fronte a conflitti violenti e crisi, nonché per allineare maggiormente l'UE e i suoi Stati membri. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile rappresenteranno una dimensione trasversale di tutti questi lavori per portare

---

<sup>25</sup> Eurostat.

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/business-finance/supervisory-board-board-directors/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/business-finance/supervisory-board-board-directors/index_en.htm)

<sup>27</sup> Eurostat.

<sup>28</sup> Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), "Global Trends: forced displacement in 2015" (2015).

<sup>29</sup> COM(2015) 240 final.

<sup>30</sup> COM(2016) 385 final

<sup>31</sup> Articolo 21, paragrafo 2, lettera d), del trattato sull'Unione europea.

<sup>32</sup> A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe", giugno 2016.



avanti la strategia globale<sup>33</sup>. La strategia globale sottolinea che vi è un nesso diretto tra la nostra sicurezza e la prosperità nelle regioni limitrofe, incluso nei paesi candidati all'adesione e nei paesi vicini. Facendo riferimento agli obiettivi di sviluppo sostenibile, promuovere la resilienza degli Stati e delle società a tutti i livelli è un modo di promuovere la stabilità e lo sviluppo sostenibile a livello globale, rafforzando al tempo stesso la sicurezza e la prosperità dell'Europa.

**Attraverso la politica di allargamento**, l'UE continuerà a porre l'accento sullo Stato di diritto (il che include la sicurezza, i diritti fondamentali, le istituzioni democratiche e le riforme della pubblica amministrazione) e sullo sviluppo economico e la competitività. Tali aspetti continuano ad essere fondamentali per soddisfare i criteri di adesione di Copenaghen e Madrid e sono pienamente in linea con i principi dell'Agenda 2030.

Con la **politica europea di vicinato** riveduta (2015) sono stati introdotti partenariati differenziati con i paesi vicini, con l'obiettivo principale della stabilità. La politica europea di vicinato fornisce all'UE gli strumenti necessari per dialogare con i paesi partner sulla sicurezza, l'aumento della resilienza, il buon governo, la democrazia e i diritti umani, lo sviluppo economico, la connettività, l'energia, la migrazione e la mobilità e, in ultima analisi, promuove lo sviluppo sostenibile.

L'azione dell'UE svolge un ruolo ben preciso nel favorire la **prevenzione, la gestione e la risoluzione delle crisi** in tutto il mondo, attraverso le missioni di politica di sicurezza e di difesa comune, un importante contributo finanziario al Fondo per la pace in Africa e la recente proposta di sostenere lo sviluppo di capacità per la sicurezza e lo sviluppo nel contesto del nuovo quadro strategico per la riforma del settore della sicurezza<sup>34</sup>. L'UE si farà portavoce di un più ampio concetto di sicurezza, che include istituzioni responsabili e inclusive a tutti i livelli.

L'UE difende un approccio alla cooperazione allo sviluppo **basato sui diritti**, la cui attuazione è cruciale per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Tale approccio ingloba tutti i diritti umani e promuove l'inclusione e la partecipazione, la non discriminazione, l'uguaglianza e l'equità, la trasparenza e la responsabilità. La parità di genere è al centro dei valori dell'Unione ed è sancita nel suo quadro giuridico e politico. L'UE farà della difesa dei diritti delle donne, della parità di genere e dell'emancipazione delle donne e delle ragazze una priorità in tutti i settori dell'azione esterna.

La **politica di sviluppo dell'UE** svolge un ruolo fondamentale nell'attuazione dell'Agenda 2030. In quest'ambito l'UE e i suoi Stati membri sono i principali protagonisti sulla scena mondiale e in quanto tali hanno un impatto significativo sul conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile in tutto il mondo. Per questo motivo la Commissione presenta, unitamente alla presente comunicazione, una proposta per un **nuovo consenso europeo sullo sviluppo**<sup>35</sup>, che rispecchia l'approccio olistico dell'Agenda 2030. L'obiettivo primario di questa proposta è l'eliminazione della povertà con l'integrazione sistematica delle dimensioni sociale, economica e ambientale e il rafforzamento dei nessi tra sviluppo e sicurezza, le questioni umanitarie e quelle relative alla migrazione.

---

<sup>33</sup> Conclusioni del Consiglio sull'attuazione della strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, punto 5, 17 ottobre 2016.

<sup>34</sup> JOIN(2016) 31 final

<sup>35</sup> COM(2016) 740 final

La proposta di un nuovo consenso europeo rappresenta inoltre un cambiamento di paradigma in termini di mezzi di attuazione, poiché propone di superare lo schema tradizionale di assistenza internazionale allo sviluppo mobilitando i ben maggiori quantitativi di fondi necessari a finanziare gli OSS, ovvero combinando gli aiuti con risorse interne e facendo leva sugli investimenti privati. La proposta sottolinea inoltre l'importanza di adottare buone politiche nazionali e internazionali e di garantirne la coerenza. Il **piano europeo per gli investimenti esterni**<sup>36</sup> proposto di recente si rifà all'esperienza positiva del piano di investimenti per l'Europa ed è un buon esempio di questo nuovo approccio sui mezzi di attuazione.

Nella proposta per un nuovo consenso europeo sullo sviluppo, la Commissione propone un nuovo metodo di lavoro con i paesi partner e gli Stati membri (da una pianificazione congiunta ad azioni congiunte), al fine di garantire più alti livelli di coerenza, complementarità ed efficacia. È attestata inoltre l'esigenza di differenziare maggiormente i **partenariati** tenendo conto dei percorsi e delle esigenze di sviluppo dei nostri partner con particolare riguardo per i paesi più poveri e più vulnerabili, riconoscendo nel contempo il ruolo dei paesi in via di sviluppo più avanzati verso il conseguimento degli OSS. La comunicazione sul futuro delle relazioni con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico in un **quadro post-Cotonou**<sup>37</sup>, adottata insieme alla presente comunicazione, è un perfetto esempio di questo approccio di cooperazione su misura.

**L'assistenza umanitaria dell'UE** svolge un ruolo importante quando si tratta di fornire assistenza salvavita e contribuisce a ridurre la vulnerabilità e a proteggere la dignità umana. La concentrazione di povertà cronica estrema negli Stati fragili è spesso aggravata da catastrofi naturali e conflitti devastanti che ricorrono ciclicamente causando emergenze umanitarie sempre più gravi che minacciano i progressi dello sviluppo e incidono negativamente sulla stabilità di intere regioni e società. L'UE è in prima linea per promuovere lo sviluppo della resilienza delle comunità più vulnerabili. L'UE definisce le modalità per un'azione collaborativa più efficace, associando l'azione umanitaria, la cooperazione allo sviluppo a lungo termine e l'impegno politico in corso, contribuendo in tal modo all'eradicazione della povertà.

La **politica commerciale dell'UE**, illustrata nella comunicazione "Commercio per tutti", appoggia lo sviluppo sostenibile in tutto il mondo, puntando in particolare sul nesso tra commercio e sviluppo. Gli accordi commerciali quali gli accordi di partenariato economico e i regimi commerciali come "Tutto tranne le armi" (EBA - Everything But Arms) e il nuovo sistema di preferenze generalizzate (SPG +) forniscono un forte sostegno allo sviluppo sostenibile mettendo in relazione il commercio con lo sviluppo e la buona governance.

L'impatto dell'UE al di fuori dei suoi confini non si limita alla sua agenda d'azione esterna. Molte delle politiche dell'Unione con una dimensione interna contribuiscono all'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello mondiale. Pertanto, **garantire la coerenza in tutte le politiche dell'UE** è essenziale per conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Disporre di politiche per lo sviluppo coerenti è un elemento essenziale della risposta dell'UE alla sfida dello sviluppo sostenibile come previsto dai trattati europei. Progetti concreti quali le interconnessioni tra le reti energetiche in Africa e con l'Europa attraverso tutta la regione mediterranea, così come l'azione in corso dell'UE a favore della sostenibilità delle catene di

---

<sup>36</sup> COM (2016) 581 final

<sup>37</sup> JOIN(2016) 52 final

approvvigionamento mondiali (ad esempio nei settori del legname e dell'abbigliamento), dimostrano il valore aggiunto di un approccio coerente.

### **3. L'ATTUAZIONE DELL'AGENDA 2030 SECONDO L'UE**

#### **3.1. Governance**

Lo sviluppo sostenibile richiede un approccio olistico e politiche trasversali per garantire che le sfide economiche, sociali e ambientali siano affrontate insieme. Pertanto, in ultima analisi, lo sviluppo sostenibile è una questione di governance e richiede strumenti adeguati per garantire la coerenza delle politiche sia tra settori tematici sia tra l'azione esterna dell'UE e le altre politiche.

La **nuova struttura dell'attuale Commissione** che prevede un approccio basato su progetti che fanno capo ai Vicepresidenti è uno strumento importante che agevola questo metodo di lavoro. I gruppi di lavoro per progetto mettono insieme diversi aspetti delle politiche settoriali per fare in modo che l'azione in un'area politica sostenga le iniziative in altri settori, dando vita a un'agenda più concertata in cui le azioni si rafforzano a vicenda. Inoltre, la nuova funzione di primo Vicepresidente include la responsabilità orizzontale dello sviluppo sostenibile. Al fine di garantire la coerenza delle politiche, il primo Vicepresidente avrà un ruolo di coordinamento nel portare avanti il lavoro della Commissione per l'attuazione dell'Agenda 2030.

L'uso degli **strumenti per una migliore regolamentazione** della Commissione è un altro modo per garantire una maggiore integrazione dello sviluppo sostenibile nelle politiche europee. Tutte le valutazioni di impatto della Commissione devono esaminare l'impatto ambientale, sociale ed economico, affinché la sostenibilità sia inclusa e tenuta in debita considerazione. Anche nelle valutazioni ex post è necessario analizzare queste tre dimensioni secondo un approccio fortemente integrato. Al centro del pacchetto "Legiferare meglio" adottato nel 2015 sono state poste linee guida perfezionate e procedure migliorate, a conferma dell'importanza di questo approccio globale. La partecipazione delle parti interessate e le consultazioni pubbliche costituiscono un'altra componente del pacchetto "Legiferare meglio" per rispettare il principio di "inclusione" che è al centro dell'Agenda 2030.

Il **semestre europeo**, in quanto quadro di governance economica dell'UE, pone un forte accento sui risultati occupazionali e sociali, promuovendo in tal modo un modello socioeconomico più sostenibile nell'Unione europea.

#### **3.2. Finanziamento**

Il **bilancio dell'UE**, che rappresenta circa l'1% del reddito nazionale lordo (RNL) dell'UE, è un bilancio di investimenti che integra i bilanci nazionali e l'ampia gamma di politiche e strumenti normativi dell'UE per affrontare sfide sia a livello europeo sia a livello internazionale. La Commissione ha già in gran parte integrato le dimensioni economica, sociale e ambientale, che sono al centro degli obiettivi di sviluppo sostenibile, nel bilancio dell'UE e nei programmi di spesa. Il quadro di riferimento per la valutazione dei risultati dei programmi di spesa dell'UE per il 2014-2020 contiene già elementi rilevanti per riferire in merito alle tre dimensioni.

**L'iniziativa per un bilancio dell'UE incentrato sui risultati**<sup>38</sup> punta inoltre a garantire che ogni euro dei contribuenti europei sia speso per migliorare il più possibile il nostro futuro. Il passaggio dalla valutazione della spesa alla valutazione dei risultati (ovvero da garantire il massimo livello possibile di rispetto delle norme a puntare anche al massimo dei risultati) garantisce che le risorse siano assegnate in modo sufficientemente flessibile per rispondere a necessità urgenti e per concentrarsi sulle priorità.

Il **piano di investimenti per l'Europa** fa riferimento nello specifico agli obiettivi di sviluppo sostenibile e promuove la coerenza con il bilancio dell'UE. Politiche diverse come i **fondi strutturali e di investimento europei** e altri strumenti come il **meccanismo per collegare l'Europa** funzionano in stretta relazione con i finanziamenti della **Banca europea per gli investimenti** per promuovere gli obiettivi di sviluppo sostenibile, quali l'efficienza energetica e il trasporto pulito, attraverso l'impiego di strumenti innovativi di finanziamento che contribuiscono a raggiungere il necessario livello di investimento richiesto. Senza contare l'impegno politico di devolvere almeno il 20% del bilancio dell'UE all'azione per il clima. Inoltre, l'iniziativa **Orizzonte 2020** dovrebbe stanziare almeno il 60% del suo bilancio a favore dello sviluppo sostenibile e il 35% a favore dell'azione per il clima. Nell'ambito del partenariato mondiale per l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (**OSS 17**), l'UE si è impegnata collettivamente a stanziare lo 0,7% del RNL come **aiuto pubblico allo sviluppo** entro i termini stabiliti nell'Agenda 2030. Nel breve termine l'UE stanzierà inoltre lo 0,15% del RNL sotto forma di aiuto pubblico allo sviluppo a favore dei paesi meno sviluppati, per arrivare allo 0,20% entro i termini stabiliti nell'Agenda 2030.

Nella prospettiva del quadro finanziario pluriennale dopo il 2020, la Commissione valuterà il modo migliore in cui i bilanci dell'UE e i futuri programmi finanziari possano continuare a contribuire adeguatamente al conseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 e sostenere l'impegno degli Stati membri.

### **3.3. Valutazione dei progressi a livello nazionale, di regioni ONU, dell'UE e a livello mondiale**

Il monitoraggio sistematico e trasparente dei progressi è essenziale. L'Agenda 2030 prevede il follow-up e la valutazione a livello nazionale, regionale e mondiale. L'UE, in coordinamento con gli Stati membri, è impegnata attivamente a ciascun livello per massimizzare i progressi verso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, garantire la responsabilità nei confronti dei cittadini e fare in modo che nessuno sia lasciato indietro.

L'Agenda prevede 17 obiettivi principali e 169 obiettivi associati per i quali a marzo 2016 la Commissione di statistica delle Nazioni Unite ha approvato un quadro composto da 230 indicatori, un utile punto di partenza per il monitoraggio globale. L'Agenda 2030 prevede inoltre un controllo a livello di regioni ONU. Per quanto riguarda il monitoraggio nella regione della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), è in fase di elaborazione una tabella di marcia per orientare le attività dei paesi UNECE sulle statistiche per gli obiettivi di sviluppo sostenibile. A livello nazionale, gli Stati membri sono invitati dalle Nazioni Unite a mettere in atto sistemi per misurare i progressi e per la presentazione di relazioni.

---

<sup>38</sup> [http://ec.europa.eu/budget/budget4results/initiative/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/budget4results/initiative/index_en.cfm).

La Commissione contribuirà con il monitoraggio, la presentazione di relazioni e la valutazione dei progressi compiuti verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello dell'UE. Ciò prevede la presentazione regolare di relazioni sul contributo dell'UE per l'attuazione dell'Agenda 2030 nell'ambito del forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

Una prima panoramica della situazione dell'UE e dei suoi Stati membri in relazione al conseguimento degli OSS è disponibile nella pubblicazione Eurostat uscita contemporaneamente alla presente comunicazione<sup>39</sup>. A partire dal 2017 la Commissione effettuerà un monitoraggio periodico più approfondito del conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello dell'UE, elaborando a tal fine un quadro di indicatori di riferimento e ispirandosi alla vasta gamma di strumenti di valutazione e monitoraggio attualmente in uso presso la Commissione, le Agenzie, il Servizio di azione esterna e negli Stati membri.

### **3.4. Una responsabilità condivisa per l'attuazione e per premiare l'eccellenza**

Gli obiettivi di sviluppo sostenibile sono un programma di collaborazione tra tutti i livelli di governo e la società civile, firmato da tutti gli Stati membri dell'ONU; la loro attuazione deve essere effettuata in partenariato con tutti.

La presente comunicazione fornisce un quadro di attuazione dell'Agenda 2030 per l'UE e i suoi Stati membri. In linea con il principio di sussidiarietà, l'UE interviene in settori al di fuori delle sue competenze esclusive solo nel caso in cui gli obiettivi possano essere conseguiti meglio a livello di Unione anziché attraverso l'azione degli Stati membri. La stretta cooperazione con gli Stati membri è pertanto necessaria e molte questioni riguardanti lo sviluppo sostenibile dovranno essere affrontate dagli stessi Stati membri, i quali stanno mettendo a punto quadri nazionali per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e per rendere conto ai propri cittadini e alle Nazioni Unite.

Le città e le autorità locali svolgono un ruolo particolare nell'attuazione dell'Agenda 2030 e perseguono un obiettivo specifico (*SDG 11*) oltre ad altri obiettivi di rilevanza urbana attraverso l'Agenda 2030. Le città sono al centro delle sfide economiche, ambientali e sociali di oggi. Più del 70% dei cittadini dell'UE vive in aree urbane mentre circa l'85% del PIL dell'UE è generato nelle città<sup>40</sup>. Le aree urbane sono il motore dell'economia europea e fungono da catalizzatori di soluzioni sostenibili innovative a favore della transizione verso una società resiliente a basse emissioni di carbonio. Esistono tuttavia zone in cui problemi come la disoccupazione, la segregazione, la povertà e l'inquinamento sono estremamente gravi.

L'agenda urbana per l'UE adottata nel 2016 sarà pertanto portata avanti in modo olistico insieme alle autorità locali per coprire tutti gli aspetti dello sviluppo sostenibile nonché per contribuire all'attuazione della “nuova agenda urbana” globale<sup>41</sup>. La Commissione svolgerà un ruolo centrale nell'attuazione dell'agenda urbana per l'UE, dedicando la dovuta attenzione

---

<sup>39</sup> Eurostat, “Sustainable Development in the European Union - A statistical glance from the viewpoint of the UN Sustainable Development Goals” (2016).

<sup>40</sup> Eurostat.

<sup>41</sup> Adottata a ottobre 2016 a Quito durante la conferenza ONU Habitat III, A/CONF.226/4.

alla diversità delle città e alle loro responsabilità e interazioni con il resto del territorio, fornendo consulenze, realizzando azioni e agevolando il processo di governance a più livelli.

Le politiche del settore pubblico non saranno in grado, da sole, di garantire lo sviluppo sostenibile; è un'agenda che accomuna i cittadini, la società civile, le organizzazioni e le imprese. Sempre più imprese sottoscrivono gli OSS e mettono in atto la responsabilità sociale delle imprese, nel proprio interesse ma anche nell'interesse dell'economia e della società europee. Le imprese europee possono fornire soluzioni innovative per le sfide di domani ed essere fautrici di cambiamento sia all'interno che all'esterno dell'UE. La società nel suo complesso deve fare della sostenibilità il principio guida che ogni cittadino, ogni impresa e ogni soggetto della società civile deve applicare nelle proprie scelte quotidiane.

Per creare uno spazio dinamico che riunisce le diverse parti interessate del settore pubblico e privato, la Commissione aprirà una piattaforma delle parti interessate per il follow-up e lo scambio delle migliori pratiche in materia di attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile in tutti i settori, a livello di Stati membri e di UE. Tale piattaforma potrebbe fungere da polo di apprendimento tra pari, in cui le parti interessate possono avviare dibattiti sulle attività in corso in materia di sostenibilità e scambiare informazioni sulle iniziative di successo. Ogni anno il premio europeo della sostenibilità verrà assegnato alle iniziative che avranno dato un contributo trasformativo all'attuazione dell'Agenda globale 2030.

#### **4. CONCLUSIONI**

L'Unione europea, in quanto progetto basato su valori fondamentali e di equità, aderisce all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, un'occasione unica per un futuro migliore. La visione globale all'origine degli OSS, ovvero agire per il bene delle persone, del pianeta e per la prosperità è assolutamente in linea con l'agenda europea: la sostenibilità ha il marchio di fabbrica europeo. Consapevoli dei limiti del pianeta, della scarsità delle risorse, delle crescenti disuguaglianze e dell'importanza della crescita sostenibile per preservare i nostri sistemi di previdenza sociale, vogliamo dare un nuovo orientamento all'economia europea e mondiale per garantire ai cittadini una migliore qualità di vita con equi benefici per tutti, in particolare per le giovani generazioni.

Per preservare il futuro, dobbiamo compiere oggi le scelte politiche giuste. Dall'analisi delle nostre politiche e acquis emerge chiaramente che l'azione dell'UE include tutti i 17 obiettivi. Inoltre, molti degli obiettivi di sviluppo del millennio sono al centro delle priorità politiche più importanti della Commissione Juncker. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile possono essere conseguiti con successo a livello dell'UE e dagli Stati membri solo se le nuove politiche terranno conto della sostenibilità e della coerenza fin dall'inizio e se l'attuazione delle politiche esistenti sul campo verrà perseguita in collaborazione con tutte le parti interessate e a tutti i livelli.

La Commissione è pienamente impegnata nella realizzazione dell'Agenda 2030, attraverso le azioni chiave e gli elementi di governance seguenti:

- la Commissione si impegna a integrare gli obiettivi di sviluppo sostenibile nelle politiche e iniziative dell'UE, facendo dello sviluppo sostenibile il principio guida di tutte le sue politiche. Le politiche in atto e quelle nuove devono tener conto dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile, vale a dire i fattori sociali, ambientali ed economici.

A tal fine la Commissione farà in modo che le sue politiche siano “a prova di sostenibilità” attraverso i suoi strumenti per legiferare meglio;

- dal 2017 la Commissione presenterà relazioni periodiche sui progressi compiuti dall'UE per quanto riguarda l'attuazione dell'Agenda 2030;
- al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile in tutto il mondo, l'UE continuerà a collaborare con i partner esterni, utilizzando tutti gli strumenti disponibili nell'ambito delle sue politiche esterne e sosterrà in particolare gli sforzi dei paesi in via di sviluppo;
- la Commissione si impegna a portare avanti l'attuazione dell'Agenda 2030 con il Consiglio e il Parlamento europeo, colegislatori e autorità di bilancio dell'UE, e con altre istituzioni europee, organizzazioni internazionali, organizzazioni della società civile, i cittadini e altre parti interessate;
- la Commissione aprirà una piattaforma delle parti interessate per il follow-up e lo scambio delle migliori pratiche in materia di attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile in tutti i settori, a livello di Stati membri e di UE;
- la Commissione avvierà un lavoro di riflessione per sviluppare ulteriormente un approccio a più lungo termine nella prospettiva post 2020.

In linea con gli impegni assunti nel quadro delle Nazioni Unite, gli Stati membri sono invitati a mantenere la titolarità e a elaborare quadri nazionali allo scopo di conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile, a mettere tempestivamente in atto le relative politiche europee e a valutare i progressi compiuti.

**Tabella: gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030<sup>42</sup>**

<b>Gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030</b>	
Obiettivo 1.	Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo
Obiettivo 2.	Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile
Obiettivo 3.	Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
Obiettivo 4.	Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti
Obiettivo 5.	Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze
Obiettivo 6.	Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie
Obiettivo 7.	Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni
Obiettivo 8.	Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti
Obiettivo 9.	Costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
Obiettivo 10.	Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni
Obiettivo 11.	Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili
Obiettivo 12.	Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo
Obiettivo 13.	Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico*
Obiettivo 14.	Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile
Obiettivo 15.	Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità biologica
Obiettivo 16.	Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli
Obiettivo 17.	Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile

\* Riconoscendo che la Convenzione delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici è il principale forum internazionale e intergovernativo per la negoziazione della risposta globale al cambiamento climatico.

<sup>42</sup> Risoluzione delle Nazioni Unite A/RES/70/1.





---

**TESTI APPROVATI**

*Edizione provvisoria*

---

**P8\_TA-PROV(2017)0315**

**Azione dell'UE a favore della sostenibilità**

**Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2017 sull'azione dell'UE a favore della sostenibilità (2017/2009(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la risoluzione delle Nazioni Unite da titolo "Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development" (Trasformare il nostro mondo. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile), adottata in occasione del vertice ONU sullo sviluppo sostenibile il 25 settembre 2015 a New York<sup>1</sup>,
- visto l'accordo adottato in occasione della 21<sup>a</sup> Conferenza delle Parti (COP21) svoltasi il 12 dicembre 2015 a Parigi (accordo di Parigi),
- visto l'articolo 3, paragrafi 3 e 5, del trattato sull'Unione europea (TEU),
- visti l'articolo 7 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che ribadisce che "l'Unione assicura la coerenza tra le sue varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi", e l'articolo 11 del TFUE,
- vista la comunicazione della Commissione del 22 novembre 2016 dal titolo "Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità" (COM(2016)0739),
- vista la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'UE nel gennaio 2011,
- visto il programma d'azione generale dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta"<sup>2</sup>,
- vista relazione n. 30/2016 dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA): relazione sugli indicatori ambientali 2016 (Environmental indicator report 2016),

---

<sup>1</sup> A/RES/70/1.

<sup>2</sup> Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013 (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 71).

- vista la sua risoluzione del 12 maggio 2016 sul seguito e sul riesame dell'Agenda 2030<sup>1</sup>,
  - vista la nota strategica del Centro europeo di strategia politica della Commissione, del 20 luglio 2016, dal titolo "Sustainability Now! A European Voice for Sustainability" (Sostenibilità ora! Una voce europea a favore della sostenibilità)<sup>2</sup>,
  - vista la strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020<sup>3</sup>, la sua revisione intermedia<sup>4</sup> e la risoluzione del Parlamento europeo del 2 febbraio 2016 sulla revisione intermedia<sup>5</sup>,
  - viste le relazioni del gruppo internazionale per le risorse del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) dal titolo: "Policy Coherence of the Sustainable Development Goals (2015)" (Coerenza politica degli obiettivi di sviluppo sostenibile), "Global Material Flows and Resource Productivity (2016)" (Flussi globali di materiali e produttività delle risorse) e "Resource Efficiency: Potential and Economic Implications UNEP (2017)" (Efficienza in termini di risorse: potenziale e implicazioni economiche),
  - vista la comunicazione comune della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza del 10 novembre 2016 dal titolo "Governance internazionale degli oceani: un'agenda per il futuro dei nostri oceani" (JOIN(2016)0049),
  - visto l'accordo sulla nuova agenda urbana Habitat III, approvato a Quito il 20 ottobre 2016,
  - visto l'articolo 52 del suo regolamento,
  - visti la relazione della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare e i pareri della commissione per lo sviluppo, della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale e della commissione per la cultura e l'istruzione (A8-0239/2017),
- A. considerando che l'UE e i suoi Stati membri hanno adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (in prosieguo "l'Agenda 2030"), inclusi gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS);
- B. considerando che i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite rappresentano un modello per una società e un mondo migliori, sono realizzabili attraverso un'azione pratica e misurabile e fanno riferimento a una serie di questioni tra cui il conseguimento di risultati migliori e più equi in termini di salute, un maggiore benessere e una maggiore istruzione per i cittadini, una prosperità globale più elevata, l'azione contro il cambiamento climatico e la conservazione dell'ambiente per le generazioni future, e, in quanto tali, devono sempre essere considerati in modo orizzontale in tutti i settori di attività dell'Unione;

---

<sup>1</sup> Testi approvati, P8\_TA(2016)0224.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic\\_note\\_issue\\_18.pdf](https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_18.pdf)

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione del 3 maggio 2011 dal titolo "La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020" (COM(2011)0244).

<sup>4</sup> Relazione della Commissione del 2 ottobre 2015 sulla revisione intermedia della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 (COM(2015)0478).

<sup>5</sup> Testi approvati, P8\_TA(2016)0034.

- C. considerando che la futura crescita economica sarà possibile solo se si rispetteranno appieno i limiti del pianeta al fine di garantire una vita dignitosa per tutti;
- D. considerando che l'Agenda 2030 riveste un potenziale trasformativo e stabilisce obiettivi universali, ambiziosi, globali, indivisibili e interconnessi che mirano a eradicare la povertà, lottare contro la discriminazione e promuovere la prosperità, la responsabilità ambientale, l'inclusione sociale e il rispetto dei diritti umani nonché a rafforzare la pace e la sicurezza; che tali obiettivi richiedono un'azione immediata ai fini di una piena ed efficace attuazione;
- E. considerando che la Commissione non ha ancora definito una strategia globale per attuare l'Agenda 2030 che comprenda i settori di politica interna ed esterna con una tempistica dettagliata fino al 2030, come richiesto dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 12 maggio 2016 sul seguito e la situazione attuale dell'Agenda e non ha pienamente assunto un ruolo di coordinamento generale per le azioni realizzate a livello nazionale; che una strategia di attuazione efficace e un meccanismo di monitoraggio e riesame sono essenziali per conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS);
- F. considerando che i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile e i 169 traguardi associati affrontano tutti gli aspetti della politica dell'Unione;
- G. considerando che molti degli obiettivi di sviluppo sostenibile riguardano direttamente i poteri dell'UE in aggiunta a quelli delle autorità nazionali, regionali e locali e che la loro attuazione richiede pertanto un approccio realmente basato su una governance multilivello, con un impegno attivo e ampio della società civile;
- H. considerando che il cambiamento climatico non è un problema ambientale a se stante, ma rappresenta, secondo l'ONU<sup>1</sup>, una delle maggiori sfide del nostro tempo e costituisce una grave minaccia per lo sviluppo sostenibile e che le sue diffuse conseguenze senza precedenti impongono un onere sproporzionato ai paesi più poveri e più vulnerabili e acuiscono la disuguaglianza tra i paesi e all'interno degli stessi; che un'azione urgente per combattere il cambiamento climatico è parte integrante del successo dell'attuazione degli OSS;
- I. considerando che gli obiettivi della strategia Europa 2020 in materia di cambiamento climatico e sostenibilità energetica sono: di ridurre le emissioni di gas a effetto serra (GES) del 20 %, soddisfare il 20 % della domanda energetica dell'UE con fonti rinnovabili e aumentare del 20 % l'efficienza energetica; considerando che l'UE si è impegnata a ridurre le emissioni interne di gas a effetto serra di almeno il 40 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005, fatto salvo un meccanismo di aumento nel quadro dell'accordo di Parigi; che il Parlamento ha chiesto, entro il 2030, un obiettivo vincolante in materia di efficienza energetica del 40 % e un obiettivo vincolante per le fonti energetiche rinnovabili di almeno il 30 %, sottolineando che tali obiettivi dovrebbero essere attuati attraverso singoli obiettivi nazionali;
- J. considerando che l'UE e i suoi Stati membri sono tutti firmatari dell'accordo di Parigi e, in quanto tali, si sono impegnati a lavorare con gli altri paesi per limitare l'aumento del riscaldamento globale ben al di sotto di 2° C, proseguendo nel frattempo gli sforzi per limitare ulteriormente l'aumento a 1,5° C e in questo modo tentare di limitare i rischi peggiori del cambiamento climatico, che mettono a repentaglio la capacità di realizzare

---

<sup>1</sup> <https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/goal-13/>

lo sviluppo sostenibile;

- K. considerando che la salute dei mari e degli oceani è essenziale per sostenere una biodiversità abbondante, garantire la sicurezza alimentare e fornire mezzi di sussistenza sostenibili;
- L. considerando che la Commissione ha l'obbligo, ai sensi del 7° programma d'azione per l'ambiente (PAA), di valutare l'impatto ambientale, in un contesto globale, del consumo di materie prime agricole e non agricole da parte dell'Unione;
- M. considerando che qualsiasi valutazione dell'efficacia attuale e futura dell'agenda per lo sviluppo sostenibile in Europa non dovrebbe contemplare soltanto i successi attuali, ma dovrebbe guardare anche agli impegni e ai programmi per il futuro, e dovrebbe essere altresì basata su una valutazione approfondita dei divari esistenti tra le politiche dell'UE e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, compresi i settori in cui l'UE non soddisfa gli obiettivi di sviluppo sostenibile, la scarsa attuazione delle politiche attuali e le potenziali contraddizioni tra settori strategici;
- N. considerando che, secondo l'AEA, è estremamente probabile che 11 dei 30 obiettivi prioritari del PAA non saranno conseguiti entro la scadenza del 2020;
- O. considerando che il finanziamento degli OSS pone un'enorme sfida che richiede un partenariato forte e globale nonché l'impiego di tutte le forme di finanziamento (provenienti da fonti nazionali, internazionali, pubbliche, private e innovative) e di misure non finanziarie; che i finanziamenti privati possono integrare, ma non sostituire i finanziamenti pubblici;
- P. considerando che l'efficace mobilitazione di risorse nazionali è un fattore indispensabile per il conseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030; che i paesi in via di sviluppo sono colpiti in modo particolare dall'evasione fiscale e dall'elusione fiscale delle imprese;
- Q. considerando che la promozione dello sviluppo sostenibile richiede resilienza che dovrebbe essere promossa attraverso un approccio articolato all'azione esterna dell'UE e favorendo il principio della coerenza della politica per lo sviluppo; che le politiche degli Stati membri e dell'UE hanno effetti sia voluti che non voluti sui paesi in via di sviluppo e che gli OSS costituiscono un'opportunità unica per ottenere maggiore coerenza e politiche più eque nei confronti dei paesi in via di sviluppo;
- R. considerando che il commercio internazionale può essere un potente motore di sviluppo e crescita economica e che un'ampia quota delle importazioni dell'UE proviene dai paesi in via di sviluppo; che l'Agenda 2030 riconosce nel commercio un mezzo per conseguire gli OSS;
- S. considerando che affrontare la sfida della migrazione e le esigenze di una popolazione mondiale in aumento è essenziale per conseguire lo sviluppo sostenibile; che l'Agenda 2030 dà risalto al ruolo della migrazione quale potenziale motore di sviluppo; che, secondo l'articolo 208 TFUE, l'eliminazione della povertà è il principale obiettivo delle politiche di sviluppo dell'UE;
- 1. prende atto della comunicazione della Commissione su un'azione europea a favore della sostenibilità, che illustra le iniziative strategiche e gli strumenti esistenti a livello europeo e costituisce una risposta all'Agenda 2030; sottolinea, tuttavia, la necessità di

una valutazione globale, tra cui le lacune politiche e le tendenze, le incoerenze e le carenze in materia di attuazione, nonché i potenziali benefici collaterali e le sinergie, di tutte le vigenti politiche e normative dell'UE in tutti i settori; sottolinea la necessità di un'azione coordinata per tale valutazione sia a livello europeo che a livello degli Stati membri; invita pertanto la Commissione e il Consiglio, in tutte le sue formazioni, nonché le agenzie e gli organismi dell'UE, a svolgere senza indugio tale attività;

2. sottolinea che lo scopo dell'Agenda 2030 è realizzare un maggiore benessere per tutti e che i tre pilastri paritari dello sviluppo sostenibile, ovvero lo sviluppo sociale, ambientale ed economico, sono essenziali per conseguire gli OSS; sottolinea il fatto che lo sviluppo sostenibile è un obiettivo fondamentale dell'Unione, come sancito dall'articolo 3, paragrafo 3, del TUE, e che dovrebbe svolgere un ruolo centrale nel dibattito sul futuro dell'Europa;
3. accoglie con favore l'impegno della Commissione a favore dell'integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile in tutte le politiche e iniziative dell'UE, sulla base dei principi dell'universalità e dell'integrazione; invita la Commissione a elaborare, senza indugio, una strategia quadro globale, coerente, coordinata e generale di breve, medio e lungo periodo sull'attuazione dei 17 OSS e dei rispettivi 169 obiettivi nell'UE, riconoscendo le interconnessioni e la parità dei vari OSS e adottando un approccio di governance multilivello e intersettoriale; sottolinea, inoltre, la necessità di integrare tutti gli aspetti dell'Agenda 2030 nel semestre europeo e di assicurare un completo coinvolgimento del Parlamento nel processo; invita il primo vicepresidente, che ha la responsabilità trasversale dello sviluppo sostenibile, e ad assumere un ruolo guida in tale ambito; sottolinea il fatto che l'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati ad attuare integralmente tutti gli OSS e gli obiettivi, nella pratica e nello spirito;
4. ricorda l'importanza del principio alla base dell'Agenda 2030 di "non lasciare nessuno indietro"; chiede alla Commissione e agli Stati membri di intervenire con forza per affrontare le disuguaglianze all'interno e tra i paesi in quanto esse amplificano l'impatto di altre sfide globali e ostacolano il progresso in materia di sviluppo sostenibile; chiede alla Commissione e agli Stati membri di promuovere la ricerca e la disaggregazione dei dati nelle loro politiche, in modo da garantire che siano inclusi e ottengano priorità i soggetti più vulnerabili ed emarginati;
5. si compiace dell'impegno della Commissione a favore dell'integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile nella sua agenda per legiferare meglio e sottolinea il potenziale insito nell'utilizzo degli strumenti per legiferare meglio in modo strategico al fine di valutare la coerenza politica dell'UE rispetto all'Agenda 2030; invita la Commissione a stabilire che siano verificati gli OSS di tutte le nuove politiche e normative e a garantire la piena coerenza delle politiche nell'attuazione degli OSS, promuovendo nel contempo le sinergie, conseguendo benefici collaterali ed evitando i compromessi, sia a livello europeo che di Stati membri; sottolinea la necessità di includere lo sviluppo sostenibile quale parte integrante del quadro generale delle valutazioni di impatto, e non come valutazione di impatto separata come avviene attualmente nel quadro degli strumenti dell'iniziativa "Legiferare meglio" della Commissione; chiede un miglioramento degli strumenti progettati per misurare e quantificare i risultati ambientali a medio e lungo termine nelle valutazioni di impatto; invita inoltre la Commissione a garantire che le valutazioni e i controlli di adeguatezza effettuati nel quadro del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) accertino se determinate politiche o atti legislativi contribuiscono all'attuazione ambiziosa degli OSS o se in realtà la frenano; chiede una netta individuazione e differenziazione del livello di

governance al quale gli obiettivi dovrebbero essere attuati, sottolineando nel contempo che è necessario rispettare il principio di sussidiarietà; invita a istituire filiere di sviluppo sostenibile chiare e coerenti a livello nazionale e, se necessario, subnazionale o locale in relazione agli Stati membri che non vi abbiano già provveduto; sottolinea che la Commissione dovrebbe fornire indicazioni per tale processo, al fine di garantire un formato armonizzato;

6. sottolinea che il 7° programma d'azione per l'ambiente è, di per sé, uno strumento essenziale per l'attuazione degli OSS, sebbene le azioni intraprese in alcuni settori non siano ancora sufficienti ad assicurare il conseguimento degli OSS; invita la Commissione e gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie per la piena attuazione del 7° programma d'azione per l'ambiente, a includere nella valutazione del 7° programma d'azione per l'ambiente una valutazione della misura in cui i suoi obiettivi corrispondano agli OSS e a tenere conto di tali risultati per l'elaborazione di una raccomandazione per il programma successivo; invita la Commissione a proporre tempestivamente un programma d'azione per l'ambiente dell'Unione per il periodo successivo al 2020, come prescritto dall'articolo 192, paragrafo 3, TFUE, in quanto tale programma contribuirà al conseguimento degli OSS in Europa;
7. esorta fermamente la Commissione ad aderire all'agenda per la governance concordata nella Dichiarazione di Rio e nell'Agenda 2030 nonché nel piano di attuazione di Johannesburg (JPOI) 2002 e nel documento conclusivo di Rio+20 della Conferenza delle Nazioni Unite del 2012 sullo sviluppo sostenibile;
8. ritiene che la Commissione debba incoraggiare gli Stati membri a promuovere la creazione o il potenziamento dei consigli per lo sviluppo sostenibile a livello nazionale e a livello locale; ritiene inoltre che sia necessario migliorare la partecipazione e il coinvolgimento effettivo della società civile e di altri pertinenti soggetti interessati nelle sedi internazionali competenti, e, in tale contesto, promuovere la trasparenza e l'ampia partecipazione del pubblico nonché i partenariati per attuare lo sviluppo sostenibile;
9. riconosce che per soddisfare gli OSS sarà necessario l'impegno multilaterale dell'UE, delle autorità locali e regionali degli Stati membri, della società civile, dei cittadini, delle imprese e dei partner terzi; invita la Commissione a garantire che la piattaforma multilaterale, annunciata nella sua comunicazione diventi un modello di migliori pratiche per facilitare la pianificazione, l'attuazione, il monitoraggio e la revisione dell'Agenda 2030; sottolinea che la piattaforma dovrebbe mobilitare le competenze di diversi settori chiave, promuovere l'innovazione e contribuire a garantire collegamenti efficaci con le parti interessate, incoraggiando un approccio dal basso verso l'alto alla promozione dello sviluppo sostenibile; sottolinea inoltre che la piattaforma dovrebbe avere un ambito di applicazione molto più ampio e non essere soltanto una piattaforma di apprendimento tra pari, consentendo un coinvolgimento reale delle parti interessate nella pianificazione e nel monitoraggio dell'attuazione degli OSS; invita inoltre la Commissione a promuovere sinergie con altre piattaforme correlate come la piattaforma REFIT, la piattaforma sull'economia circolare, il gruppo di lavoro ad alto livello sulla competitività e la crescita e il gruppo di esperti ad alto livello sulla finanza sostenibile, e a comunicare al Parlamento e al Consiglio in che modo verranno seguite le raccomandazioni della piattaforma;
10. invita la Commissione a intensificare gli sforzi per agevolare la governance degli OSS al fine di garantire quanto segue:

- i) multisetoriale: istituire una struttura di coordinamento nazionale responsabile di dare un seguito all'Agenda 21, che benefici delle competenze delle ONG;
- ii) multilivello: istituire un quadro istituzionale efficace per lo sviluppo sostenibile a tutti i livelli;
- iii) multilaterale: promuovere e incoraggiare la consapevolezza e la partecipazione pubblica, rendendo le informazioni ampiamente disponibili;
- iv) miglioramento dell'interfaccia tra scienza e politica;
- v) stabilire un calendario chiaro che unisca una logica di breve periodo a una di lungo periodo;

invita pertanto la Commissione a garantire che la piattaforma multilaterale non si traduca soltanto in un'aggregazione, ma anche nella diffusione delle conoscenze attive sugli OSS e a garantire che la piattaforma influenzi l'agenda politica. Di conseguenza, chiede alla Commissione, con il contributo del Parlamento e del Consiglio, di creare una piattaforma multilaterale che coinvolga attori di una gamma di settori. Le imprese e l'industria, i gruppi dei consumatori, i sindacati, le ONG sociali, le ONG per l'ambiente e il clima, le ONG per la cooperazione allo sviluppo, i rappresentanti degli enti locali e delle città dovrebbero essere tutti rappresentati in un forum non inferiore a 30 soggetti interessati. Le riunioni dovrebbero essere aperte al massimo numero di soggetti possibile ed essere concepite per ampliarsi in caso di crescita di interesse nel tempo. La piattaforma dovrebbe identificare, nelle sue riunioni trimestrali, i problemi che costituiscono impedimenti alla realizzazione degli OSS. Il Parlamento dovrebbe valutare la possibilità di istituire un gruppo di lavoro sugli OSS al fine di garantire un lavoro orizzontale in seno al Parlamento in materia. Il forum dovrebbe essere composto da deputati al PE in rappresentanza del maggior numero possibile di commissioni. La Commissione e il Parlamento dovrebbero essere entrambi attivi nelle riunioni della piattaforma multilaterale. La Commissione dovrebbe fornire alla piattaforma un aggiornamento annuale riguardo ai suoi futuri piani di aiuto per la realizzazione degli OSS, oltre a un documento che sarebbe accessibile a tutti i livelli in tutti gli Stati membri riguardante le migliori prassi per l'attuazione degli OSS in vista delle riunioni di alto livello per gli OSS delle Nazioni Unite a giugno/luglio. Il Comitato delle regioni dovrebbe fungere da ponte di collegamento tra gli attori locali e gli attori nazionali;

- 11. si compiace della quantità crescente di capitali istituzionali e privati stanziati per il finanziamento degli OSS e invita la Commissione e gli Stati membri a sviluppare criteri di sviluppo sostenibile per la spesa istituzionale dell'UE, a individuare i possibili ostacoli regolamentari e gli incentivi per gli investimenti negli OSS e a valutare opportunità di convergenza e cooperazione tra investimenti pubblici e privati;
- 12. accoglie con favore il potenziale contributo del riesame dell'attuazione delle politiche ambientali alla realizzazione degli OSS attraverso una migliore applicazione dell'*acquis* negli Stati membri; avverte, tuttavia, che tale revisione non dovrebbe essere considerata un sostituto di altri strumenti quali le procedure d'infrazione;
- 13. esorta la Commissione a sviluppare meccanismi di monitoraggio, controllo e revisione per l'attuazione e l'integrazione degli OSS e dell'Agenda 2030 e invita la Commissione, in collaborazione con Eurostat, a definire un insieme di indicatori specifici dei progressi per l'applicazione interna degli OSS nell'UE; invita la Commissione e redigere relazioni

annuali riguardo ai progressi dell'UE nell'attuazione degli OSS; sottolinea che gli Stati membri dovrebbero essere sostenuti dalla Commissione ai fini di una comunicazione coerente; chiede che il Parlamento diventi partner in questo processo, in particolare nel secondo asse di lavoro post 2020, e chiede un dialogo e una comunicazione annuali tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione che si concludano con l'elaborazione di una relazione; sollecita risultati trasparenti e facilmente comprensibili e comunicabili a una vasta gamma di destinatari; evidenzia l'importanza della trasparenza e della responsabilità democratica durante il monitoraggio dell'Agenda 2030 e sottolinea pertanto il ruolo dei legislatori in tale processo; ritiene che la conclusione di un accordo interistituzionale vincolante ai sensi dell'articolo 295 del TFUE fornirebbe un'intesa adeguata per la cooperazione in tale ambito;

14. ricorda che gli Stati membri devono riferire alle Nazioni Unite sui risultati raggiunti riguardo agli OSS; evidenzia che le relazioni di detti Stati membri dovrebbero essere elaborate in collaborazione con gli enti locali e regionali competenti; sottolinea che negli Stati membri con livelli di governo federale o decentrato è necessario indicare nel dettaglio le sfide e gli obblighi specifici di tali livelli decentrati di governo ai fini del raggiungimento degli OSS;
15. invita la Commissione a promuovere catene di valore globali sostenibili con l'introduzione di sistemi di dovuta diligenza per le imprese applicati alla loro intera catena di approvvigionamento, dato che ciò incoraggerebbe le imprese a investire in modo più responsabile e a stimolare un'attuazione più efficace dei capitoli relativi alla sostenibilità negli accordi di libero scambio, anche nell'ambito della lotta alla corruzione, della trasparenza, del contrasto all'elusione fiscale e del comportamento responsabile delle imprese;
16. è del parere che qualsiasi futura visione dell'Europa debba includere gli OSS quale principio fondamentale e che, in tal modo, gli Stati membri dovrebbero adottare modelli economici sostenibili e il ruolo dell'UE nel realizzare lo sviluppo sostenibile dovrebbe essere al centro delle riflessioni promosse dal Libro bianco della Commissione del 1° marzo 2017 sul futuro dell'Europa (COM(2017)2025), dato che nell'ambito della crescita economica è necessaria una più solida dimensione della sostenibilità; ritiene che conseguire gli OSS e l'agenda 2030 sia fondamentale per l'UE e che tale conseguimento dovrebbe rappresentare l'eredità lasciata dall'Europa alle generazioni future; riconosce che l'agenda 2030 è in linea con i principi e i valori dell'Unione e che la realizzazione di tali obiettivi è il seguito naturale dei piani dell'UE di creare un futuro migliore, più salutare e più sostenibile per l'Europa stessa;
17. invita la Commissione e gli Stati membri a rafforzare le capacità per la valutazione integrata, l'innovazione tecnologica e istituzionale e la mobilitazione finanziaria per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile;
18. riconosce che la maggior parte dei paesi europei, sia dell'UE che terzi, è firmataria dell'accordo sugli obiettivi di sviluppo sostenibile; ritiene che, nel contesto del dibattito sul futuro dell'Europa, sia opportuno valutare la messa a punto di un quadro paneuropeo per il conseguimento degli OSS tra Stati membri dell'UE e del SEE, i firmatari degli accordi di associazione dell'UE, i paesi candidati all'UE e, dopo il recesso, il Regno Unito;
19. sottolinea il ruolo del Forum politico di alto livello nel seguito e nel riesame degli OSS e invita la Commissione e il Consiglio a onorare il ruolo guida dell'UE nell'elaborazione



e nell'attuazione dell'Agenda 2030, adottando posizioni comuni UE e una rendicontazione UE coordinata, sulla base di relazioni coordinate degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE, prima del Forum politico di alto livello, sotto l'egida dell'Assemblea generale; invita la Commissione a fare il punto sulle azioni esistenti durante l'imminente Forum politico di alto livello e sugli specifici OSS che saranno sottoposti a riesame;

20. ritiene che l'UE debba essere il leader mondiale della transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio e un sistema di produzione-consumo sostenibile; invita la Commissione a orientare le sue politiche in materia di scienza, tecnologia e innovazione (STI) verso gli OSS e chiede alla Commissione di elaborare una comunicazione sulla STI per lo sviluppo sostenibile ("STI4SD"), come raccomandato dal gruppo di esperti della Commissione "Follow-up di Rio+20, in particolare degli OSS", allo scopo di formulare e sostenere il coordinamento e la coesione a lungo termine delle politiche;
21. sottolinea che la scienza, la tecnologia e l'innovazione rappresentano strumenti particolarmente importanti per l'attuazione del OSS; evidenzia la necessità, per Orizzonte 2020 e i futuri programmi quadro di ricerca, di integrare meglio il concetto di sviluppo sostenibile e le sfide sociali;
22. ricorda, come indicato nella sua risoluzione del 12 maggio 2016, che il Parlamento dovrebbe avere un ruolo chiaro nell'attuazione dell'Agenda 2030 da parte dell'UE;
23. accoglie con favore le recenti iniziative volte a promuovere l'efficienza delle risorse, tra l'altro attraverso la promozione della prevenzione dei rifiuti, del riutilizzo e del riciclaggio, limitando il recupero energetico ai materiali non riciclabili ed eliminando gradualmente il conferimento in discarica dei rifiuti riciclabili o recuperabili, come proposto nel piano d'azione per l'economia circolare, e la proposta di nuovi, ambiziosi obiettivi dell'UE in materia di rifiuti, che contribuiranno, tra l'altro, all'OSS 12 e alla riduzione dei rifiuti marini; riconosce che il conseguimento degli OSS e il rispetto degli obiettivi in materia di cambiamento climatico in maniera efficace sotto il profilo dei costi rafforzerà l'efficienza delle risorse e ridurrà, entro il 2050, le emissioni globali di gas a effetto serra del 19 % e le emissioni di gas a effetto serra dei paesi del G7 fino al 25 %; sottolinea il fatto che 12 dei 17 OSS dipendono dall'uso sostenibile delle risorse naturali; evidenzia l'importanza del consumo e della produzione sostenibili attraverso un aumento dell'efficienza, la diminuzione dell'inquinamento, della domanda di risorse e dei rifiuti; sottolinea la necessità di scindere la crescita dall'uso delle risorse e dagli impatti ambientali; invita la Commissione a redigere una relazione periodica sullo stato dell'economia circolare che precisi la sua situazione e le tendenze e consenta la modifica delle politiche esistenti sulla base di informazioni oggettive, affidabili e comparabili; invita altresì la Commissione a garantire che l'economia circolare ottenga una riduzione significativa nell'uso di materiali vergini, una riduzione dei rifiuti di materiali, prodotti con una durata maggiore e l'utilizzo dei materiali di scarto della produzione e dei materiali in eccesso precedentemente considerati rifiuti; invita la Commissione a proporre una strategia ambiziosa e globale sulla plastica, aderendo anche all'obiettivo 2020 di una gestione ecologicamente corretta delle sostanze chimiche e tenendo conto dell'obiettivo relativo a cicli dei materiali non tossici, come stabilito nel 7° PAA; ritiene che un'azione coordinata a livello europeo contro lo spreco alimentare sia essenziale ai fini dell'OSS n.2; sottolinea l'obiettivo dell'UE inteso a ridurre del 50 % gli sprechi alimentari entro il 2030;
24. sottolinea che la decisione n. 1386/2013/UE indica che gli attuali sistemi di produzione

e di consumo nell'economia globale generano molti rifiuti che insieme alla domanda crescente di beni e servizi fino all'esaurimento delle risorse contribuiscono ad aumentare i costi di materie prime fondamentali, minerali ed energia, generando ancora più inquinamento e rifiuti, aumentando le emissioni globali di gas a effetto serra e inasprendo il degrado del suolo e la deforestazione, rendendo quindi necessario ogni sforzo da parte dell'UE e degli Stati membri per garantire l'analisi del ciclo di vita (LCA) dei prodotti e dei servizi e quindi per valutarne il reale impatto in termini di sostenibilità;

25. ricorda che la scissione tra crescita economica e consumo di risorse è essenziale per limitare gli effetti ambientali e per migliorare la competitività dell'Europa riducendone la dipendenza dalle risorse;
26. sottolinea che affinché l'UE raggiunga gli obiettivi dell'Agenda 2030 è essenziale che tali obiettivi trovino piena rispondenza nel semestre europeo, anche affrontando la questione dei posti di lavoro verdi, dell'efficienza delle risorse e degli investimenti e dell'innovazione sostenibili; osserva che un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse ha grandi potenzialità in termini di creazione di posti di lavoro e di crescita economica, dal momento che entro il 2050 aggiungerebbe ulteriori 2 000 miliardi di USD all'economia globale e creerebbe un valore supplementare pari a 600 miliardi di USD per il PIL dei paesi del G7;
27. invita la Commissione a portare all'attenzione di tutti i soggetti interessati, compresi investitori, sindacati e cittadini, i vantaggi derivanti dalla trasformazione di produzioni insostenibili in attività che rendano possibile l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, nonché i benefici di una costante riqualificazione professionale della forza lavoro ai fini di un'occupazione verde, pulita e di alta qualità;
28. sottolinea l'importanza di raggiungere l'OSS n. 2 sull'agricoltura sostenibile e gli OSS sulla prevenzione dell'inquinamento e l'uso eccessivo dell'acqua (6.3 e 6.4), sul miglioramento della qualità del suolo (2.4 e 15.3) e sul contenimento della perdita di biodiversità (15) a livello UE;
29. invita la Commissione e gli Stati membri ad affrontare i ritardi significativi nel conseguire un buono stato delle acque nel quadro della direttiva sulle acque e a garantire il conseguimento dell'OSS n.6; prende atto della valutazione dell'AEA secondo cui oltre la metà dei corpi idrici fluviali e lacustri in Europa versa in uno stato ecologico non classificato come buono mentre gli ecosistemi acquatici manifestano comunque un deterioramento molto significativo e un declino in termini di biodiversità; invita la Commissione a sostenere gli approcci innovativi nei confronti della gestione idrica sostenibile, anche liberando appieno il potenziale offerto dalle acque reflue, e applicando i principi dell'economia circolare nella gestione dell'acqua, attraverso l'attuazione di misure per promuovere il riutilizzo sicuro dell'acqua in agricoltura e nei settori industriale e municipale; sottolinea che circa 70 milioni di europei vivono in condizioni di stress idrico durante i mesi estivi; ricorda, inoltre, che circa il 2 % della popolazione totale dell'UE non ha pieno accesso all'acqua potabile, che si ripercuote in modo sproporzionato sui gruppi vulnerabili ed emarginati; ricorda, inoltre, che ogni giorno in Europa si registrano 10 casi di decessi a causa dell'acqua insalubre e di servizi igienici e di un'igiene inadeguati;
30. accoglie con favore la comunicazione comune della Commissione per il futuro dei nostri oceani, che propone 50 azioni per oceani sicuri, salubri, puliti e gestiti in modo

sostenibile in Europa e in tutto il mondo al fine di soddisfare l'OSS n. 14, che rappresenta un obiettivo urgente in considerazione della necessità di recuperare rapidamente i mari europei e gli oceani mondiali;

31. sottolinea il significato ambientale e i benefici socioeconomici della biodiversità e constata che secondo l'ultima relazione intitolata "I limiti del pianeta", gli attuali valori della perdita di biodiversità hanno superato il limite planetario, mentre l'integrità della biosfera è considerata un limite fondamentale, in quanto, se alterata in maniera sostanziale, porta il sistema terrestre in un nuovo stato; constatata con preoccupazione che gli obiettivi della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 e della convenzione sulla diversità biologica non saranno raggiunti in assenza di sforzi aggiuntivi; ricorda che circa il 60 % delle specie animali e il 77 % degli habitat protetti sono in condizioni meno che ottimali<sup>1</sup>; invita la Commissione e gli Stati membri a intensificare i loro sforzi per raggiungere tali obiettivi, mediante, tra l'altro, la piena attuazione delle direttive Natura e riconoscendo il valore aggiunto degli ecosistemi e della biodiversità dell'ambiente europeo, anche destinando sufficienti risorse a titolo dei bilanci futuri per la conservazione della biodiversità, in particolare per quanto concerne la rete Natura 2000 e il programma LIFE; ribadisce la necessità di una metodologia comune di monitoraggio che tenga conto di tutte le spese dirette e indirette in materia di biodiversità e dell'efficienza di tale spesa, sottolineando nel contempo che la spesa complessiva dell'UE non deve avere ripercussioni negative sulla biodiversità, ma dovrebbe sostenere il conseguimento degli obiettivi dell'Europa in materia di biodiversità;
32. evidenzia che una piena attuazione e un'applicazione completa, nonché un finanziamento adeguato, delle direttive Natura sono un prerequisito fondamentale per garantire il successo della strategia sulla biodiversità nel suo complesso e raggiungerne l'obiettivo principale; accoglie con favore la decisione della Commissione di non riesaminare le direttive Natura;
33. sollecita la Commissione e gli Stati membri a completare celermente e a rafforzare la rete ecologica Natura 2000, intensificando gli sforzi per assicurare che un numero sufficiente di zone speciali di conservazione (ZSC) sia designato ai sensi della direttiva Habitat e che tale designazione sia accompagnata da efficaci misure di tutela della biodiversità in Europa;
34. constata che la ricerca mostra che l'agricoltura non sostenibile è un elemento trainante essenziale della perdita di carbonio nei suoli organici e di biodiversità nel suolo; invita l'UE a promuovere metodi che rafforzino la qualità del suolo, come una rotazione che includa legumi e animali, consentendo in tal modo all'UE di raggiungere gli OSS 2.4 e 15.3;
35. ritiene che l'UE debba fare molto di più per contribuire al raggiungimento dell'OSS n. 15; sollecita la Commissione, in particolare, ad affrontare in via prioritaria il tema della decontaminazione ambientale, proponendo norme armonizzate contro il consumo e il degrado dei suoli e presentando quanto prima il piano d'azione contro la deforestazione e il degrado delle foreste annunciato a più riprese e il cronoprogramma relativo alla sua attuazione;

---

<sup>1</sup> Relazione AEA n. 30/2016, relazione sugli indicatori ambientale 2016 — In relazione al monitoraggio del 7° programma d'azione per l'ambiente, <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2016>

36. riconosce che i cambiamenti nella biodiversità del suolo e nel carbonio organico dei suoli sono provocati principalmente dalle pratiche di gestione e dal cambiamento d'uso dei terreni, oltre che dai cambiamenti climatici, con gravi ripercussioni negative su interi ecosistemi e sulla società; invita pertanto la Commissione a prestare particolare attenzione alle problematiche che riguardano i suoli nel prossimo 8° programma d'azione per l'ambiente;
37. sottolinea che le importazioni dell'UE di alimenti a base di soia per l'alimentazione animale contribuiscono alla deforestazione in Sud America e mettono pertanto a repentaglio gli OSS in materia di deforestazione, cambiamenti climatici e biodiversità;
38. invita la Commissione a intensificare gli sforzi in quanto attore globale nella protezione dell'importante ecologia e ambiente dell'Artico; esorta vivamente la Commissione a non permettere politiche che incentivino lo sfruttamento dei combustibili fossili nell'Artico;
39. accoglie con favore l'accento posto sulla biodiversità, le risorse naturali e gli ecosistemi, come pure il legame riconosciuto tra questi elementi e la salute e il benessere umani; sottolinea la necessità di adottare un approccio di tipo "one health" che integri la salute umana, animale e ambientale, e rammenta che investire nella ricerca e nell'innovazione finalizzate allo sviluppo di nuove tecnologie sanitarie rappresenta una condizione essenziale per il raggiungimento degli OSS; esorta la Commissione a intraprendere rapidamente un'analisi per fornire una risposta alla pubblicazione dell'OCSE dal titolo "EU Health at a glance" (Panoramica della salute nell'UE), che dimostra che l'aspettativa di vita non è aumentata in molti Stati membri dell'UE; constata che l'accesso equo a un'assistenza sanitaria di alta qualità è essenziale per sistemi sanitari sostenibili, in quanto ha le potenzialità per ridurre le disuguaglianze; sottolinea che occorrono maggiori sforzi per affrontare le barriere multidimensionali all'accesso a livello individuale, di fornitore e di sistema sanitario, e che è necessario continuare a investire nell'innovazione e nella ricerca medica come pure nel Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (CEPCM) al fine di elaborare soluzioni sanitarie accessibili, sostenibili e capaci di combattere il flagello mondiale dell'HIV/AIDS, della tubercolosi, della meningite, dell'epatite C e delle altre malattie infettive trascurate, spesso connesse alla povertà; segnala che investire in ricerca e sviluppo in campo medico a livello mondiale è essenziale per rispondere alle sfide sanitarie emergenti, quali le epidemie e la resistenza agli antibiotici;
40. sottolinea che l'economia degli oceani o "economia blu" offra opportunità importanti per l'uso sostenibile e la conservazione delle risorse marine e che un sostegno adeguato al rafforzamento delle capacità per lo sviluppo e l'attuazione di strumenti di pianificazione e sistemi di gestione possa consentire ai paesi in via di sviluppo di cogliere tali opportunità; pone l'accento sul ruolo di primo piano che l'Unione europea deve svolgere a tale proposito;
41. riconosce il nesso tra l'estrazione delle risorse ittiche e la conservazione e il commercio; riconosce, inoltre, che i costi di opportunità della mancata gestione delle dannose sovvenzioni alla pesca sono molto elevati, dal momento che, in assenza di azioni, le risorse saranno esaurite, ne conseguirà un'insicurezza alimentare e le fonti di occupazione che si cercava di mantenere saranno distrutte;
42. ricorda che l'UE e i suoi Stati membri sono tutti firmatari dell'accordo di Parigi e che, pertanto, si sono impegnati a rispettarne gli obiettivi, il che richiede un'azione a livello globale; sottolinea la necessità di integrare l'obiettivo di decarbonizzazione a lungo

termine per limitare il riscaldamento globale ben al di sotto dei 2°C e di portare avanti gli sforzi per limitare ulteriormente tale aumento a 1,5°C;

43. ricorda che la proposta della Commissione relativa al quadro 2030 per il clima e l'energia fissa tre obiettivi fondamentali per il 2030: una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno del 40 %, la copertura almeno del 27 % del fabbisogno energetico dell'UE con fonti rinnovabili e un aumento dell'efficienza energetica almeno del 30 %; ricorda le posizioni adottate dal Parlamento riguardo a tali obiettivi; sottolinea la necessità di sottoporre a revisione tali obiettivi e di elaborare una strategia dell'UE per l'azzeramento delle emissioni entro la metà del secolo, che definisca un percorso efficiente in termini di costi, tenendo conto delle specificità regionali e nazionali all'interno dell'UE, al fine di raggiungere l'obiettivo delle zero emissioni nette fissato dall'accordo di Parigi;
44. invita l'UE e gli Stati membri a integrare efficacemente nelle politiche di sviluppo la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi; sottolinea la necessità di incoraggiare i trasferimenti tecnologici per l'efficienza energetica e le tecnologie pulite e di sostenere gli investimenti a favore di piccoli progetti in energie rinnovabili decentrati e non collegati alla rete; invita l'UE a intensificare l'assistenza all'agricoltura sostenibile al fine di far fronte ai cambiamenti climatici, attraverso un sostegno mirato ai piccoli agricoltori, la diversificazione delle colture nonché le pratiche agro-forestali e agro-ecologiche;
45. osserva che il degrado ambientale e i cambiamenti climatici presentano rischi significativi per il conseguimento e il mantenimento della pace e della giustizia; riconosce la necessità di dare maggiore risalto al ruolo svolto dai cambiamenti climatici e dal degrado ambientale nel favorire le migrazioni a livello globale come pure la povertà e la fame; invita l'UE e gli Stati membri a continuare a considerare i cambiamenti climatici una priorità strategica nei dialoghi diplomatici a livello globale, compresi i dialoghi bilaterali e biregionali ad alto livello con i paesi del G7, del G20, in seno alle Nazioni Unite e con paesi partner come la Cina, per portare avanti un dialogo positivo e attivo che acceleri la transizione globale verso l'energia pulita ed eviti i pericoli dei cambiamenti climatici;
46. prende atto del lavoro svolto dal Centro per il clima e la sicurezza, con sede negli Stati Uniti, nell'identificare i possibili legami tra cambiamenti climatici e sicurezza internazionale, definendo i cambiamenti climatici un "moltiplicatore di minacce" che potrebbe richiedere un maggiore intervento umanitario o militare e provocare tempeste di maggiore intensità capaci di mettere in pericolo le città e le basi militari;
47. sottolinea che la povertà energetica, spesso definita come una situazione in cui gli individui o le famiglie non sono in grado di riscaldarsi adeguatamente o di disporre dei servizi energetici richiesti nelle loro abitazioni a costi contenuti, è un problema in molti Stati membri; evidenzia che la povertà energetica è dovuta all'aumento dei prezzi dell'energia, agli effetti della recessione sulle economie nazionali e regionali e ad abitazioni scarsamente efficienti a livello energetico; ricorda che, secondo le statistiche dell'UE su reddito e condizioni di vita (EU-SILC), 54 milioni di cittadini europei (il 10,8 % della popolazione dell'UE) non sono stati in grado di mantenere le loro case sufficientemente calde nel 2012 e che numeri analoghi sono stati segnalati riguardo al pagamento in ritardo delle bollette delle utenze o alla presenza di cattive condizioni di alloggio; invita gli Stati membri a riconoscere e affrontare tale problema, dal momento che garantire i servizi energetici di base è essenziale per far sì che le comunità non

subiscano ripercussioni negative sulla salute, non siano sempre più preda della povertà e possano mantenere una buona qualità di vita, come pure per assicurare che lo sforzo finanziario per aiutare le famiglie che necessitano di sostegno non diventi eccessivo; evidenzia che i moderni servizi energetici sono essenziali per il benessere umano e per lo sviluppo economico di un paese; rileva che, a livello globale, 1,2 miliardi di persone non hanno accesso all'elettricità e più di 2,7 miliardi di persone non dispongono di fonti pulite per cucinare; ricorda inoltre che oltre il 95 % di tali persone vive nell'Africa subsahariana o nei paesi asiatici in via di sviluppo e che circa l'80 % si trova nelle zone rurali; sottolinea che l'energia è un elemento centrale quasi in ogni sfida e opportunità di rilievo che il mondo affronta oggi; sottolinea che, sia per l'occupazione, la sicurezza, i cambiamenti climatici, la produzione alimentare o l'aumento dei redditi, l'accesso all'energia per tutti è essenziale e che l'energia sostenibile rappresenta un'opportunità, in grado di trasformare vite, l'economia e il pianeta;

48. raccomanda la piena integrazione dell'azione per il clima nell'intero bilancio dell'UE (integrazione dell'azione per il clima), garantendo che le misure per ridurre le emissioni di gas a effetto serra siano integrate in tutte le decisioni di investimento in Europa;
49. invita la Commissione a elaborare una relazione ogni cinque anni, a partire dai sei mesi successivi al dialogo di facilitazione del 2018 nel quadro dell'UNFCCC, per quanto concerne la legislazione dell'UE sul clima, compresi il regolamento sulla condivisione degli sforzi e la direttiva ETS, onde assicurarsi che tale legislazione sia efficace nell'apportare il contributo previsto agli sforzi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE e determinare se l'attuale andamento delle riduzioni sarà sufficiente per conseguire gli OSS e gli obiettivi dell'accordo di Parigi; chiede inoltre alla Commissione di rivedere e rafforzare, al più tardi entro il 2020, il quadro 2030 per il clima e l'energia e il contributo dell'UE stabilito a livello nazionale, affinché siano sufficientemente in linea con gli obiettivi a lungo termine dell'accordo di Parigi e con gli OSS; invita la Commissione a incentivare il potenziale per l'assorbimento dei gas a effetto serra promuovendo lo sviluppo di politiche a sostegno dell'imboschimento attraverso pratiche adeguate di gestione delle foreste, in considerazione del fatto che l'UE, nel quadro dell'Agenda 2030, si è impegnata a promuovere l'attuazione della gestione sostenibile delle foreste, a bloccare la deforestazione, a ripristinare le foreste degradate e ad aumentare l'imboschimento e il rimboschimento a livello globale entro il 2020;
50. sottolinea che gli sforzi volti a mitigare il riscaldamento globale non sono un ostacolo alla crescita economica e all'occupazione ma che, al contrario, la decarbonizzazione dell'economia dovrebbe essere vista come fonte essenziale di una nuova crescita economica e occupazionale sostenibile; riconosce comunque che nella transizione verso un nuovo modello economico e sociale è probabile che le comunità focalizzate sulle industrie tradizionali si trovino ad affrontare delle sfide; sottolinea l'importanza di sostenere tale transizione e invita la Commissione e gli Stati membri a utilizzare i finanziamenti da fonti come il sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra (ETS) per finanziare la modernizzazione e una giusta transizione al fine di aiutare tali comunità e promuovere l'adozione delle migliori tecnologie e pratiche produttive in grado di garantire i migliori standard ambientali e lavori sicuri, stabili e sostenibili;
51. osserva che la perdita continua di biodiversità, gli effetti negativi della deforestazione e i cambiamenti climatici possono portare a una crescente competizione per risorse quali alimenti ed energia, a un aumento della povertà e all'instabilità politica globale, oltre

che a spostamenti delle popolazioni e nuovi modelli migratori globali; insiste affinché la Commissione, il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e gli Stati membri considerino quanto suddetto in tutti gli aspetti delle relazioni esterne e della diplomazia internazionale, assicurando al contempo un aumento sostanziale dei fondi destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo (APS); chiede alla Commissione, al SEAE e agli Stati membri di intraprendere, in tutte le attività e interazioni con i paesi terzi, sforzi volti a ridurre le emissioni promuovendo le fonti rinnovabili di energia, l'efficienza delle risorse, la biodiversità e la protezione delle foreste, come pure la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi;

52. invita la Commissione a garantire che le politiche esterne dell'UE siano compatibili con gli OSS e a individuare gli ambiti in cui è necessaria un'ulteriore azione o attuazione per assicurare che le politiche esterne dell'UE sostengano l'effettiva attuazione degli OSS e che non siano in conflitto con essi e con la loro attuazione in altre regioni, in particolare nei paesi in via di sviluppo; invita la Commissione, a tale scopo, ad avviare un processo affidabile che inizi con un metodo di previsione/allarme rapido per nuove iniziative e proposte, inclusa la revisione della normativa vigente, e a presentare una proposta per una strategia esterna generale sullo sviluppo sostenibile; mette in risalto gli strumenti e i forum disponibili, come il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD), il Forum regionale UNECE sullo sviluppo sostenibile (RFSD), il Forum politico di alto livello e la piattaforma centrale delle Nazioni Unite; chiede che sia eseguita una revisione volontaria in seno al Forum politico di alto livello, in linea con l'Agenda 2030, che incoraggia gli Stati membri a "effettuare riesami regolari e inclusivi dei progressi"; sottolinea il ruolo di valutazioni d'impatto ex ante regolari e adeguate a tale proposito; ricorda l'obbligo sancito dal trattato di tenere conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo in tutte le politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo;
53. sottolinea l'importanza dell'APS quale strumento fondamentale per realizzare l'Agenda 2030, ai fini dell'eradicazione della povertà in tutte le sue forme e della lotta contro le disuguaglianze, pur ribadendo che l'aiuto allo sviluppo non è da solo sufficiente per far uscire dalla povertà i paesi in via di sviluppo; sottolinea l'esigenza di promuovere strumenti che incoraggino una maggiore responsabilità, come il sostegno al bilancio; invita l'UE e i suoi Stati membri a ribadire senza indugio il loro impegno sull'obiettivo dello 0,7 % del reddito nazionale lordo e a presentare proposte di tempistica dettagliate per l'aumento graduale dell'APS, al fine di raggiungere tale obiettivo; ricorda l'impegno dell'UE di stanziare almeno il 20 % del proprio APS a favore dello sviluppo umano e dell'inclusione sociale e chiede un rinnovato impegno in tal senso; invita la Commissione a realizzare la raccomandazione del comitato di aiuto allo sviluppo (CAS) dell'OCSE che prevede di conseguire una componente di sovvenzioni media annuale dell'86 % sull'APS totale; chiede che l'APS sia tutelato da deviazioni e che siano rispettati i principi fondamentali di efficacia dello sviluppo internazionalmente riconosciuti, mantenendo l'obiettivo fondamentale dell'APS in materia di eradicazione della povertà, con particolare attenzione ai paesi meno avanzati (PMA) e ai contesti fragili; ricorda la necessità di superare il rapporto donatore/beneficiario in una più ampia agenda di sviluppo;
54. sottolinea che, ai fini del finanziamento dell'Agenda 2030, è essenziale garantire la giustizia e la trasparenza fiscali, combattere l'elusione fiscale, eliminare i flussi di finanziamento illecito e i paradisi fiscali, oltre a una migliore gestione delle finanze pubbliche, alla crescita economica sostenibile e a una maggiore mobilitazione delle risorse nazionali; invita l'UE a istituire un programma di finanziamento (DEVETAX

2030) che contribuisca specificamente alla creazione di strutture fiscali nelle economie di mercato emergenti e che aiuti i paesi in via di sviluppo a creare nuovi uffici regionali dell'autorità fiscale; ribadisce il suo invito a favore di una tassa globale sulle transazioni finanziarie, al fine di affrontare le sfide globali della povertà, e a indagare in merito alle ricadute sui paesi in via di sviluppo di tutte le politiche fiscali nazionali e dell'UE e ad avallare il principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo quando si legifera in quest'ambito;

55. invita la Commissione e gli Stati membri a rimodulare il loro approccio nei confronti della migrazione, al fine di sviluppare una politica di migrazione in linea con l'OSS 10 e una percezione dei migranti e richiedenti asilo basata sui fatti, di contrastare la xenofobia e la discriminazione nei confronti dei migranti nonché di investire in motori fondamentali per lo sviluppo umano; ribadisce le sue preoccupazioni in merito al fatto che le nuove politiche e gli strumenti finanziari volti ad affrontare le cause alla base della migrazione irregolare e forzata potrebbero essere attuati a scapito degli obiettivi di sviluppo e chiede un ruolo di controllo più incisivo del Parlamento europeo al riguardo, onde garantire che i nuovi strumenti di finanziamento siano compatibili con la base giuridica, i principi e gli impegni dell'UE, in particolare con l'Agenda 2030; ricorda che l'obiettivo primario della cooperazione allo sviluppo è l'eliminazione della povertà e lo sviluppo economico e sociale a lungo termine;
56. plaude all'enfasi posta sugli investimenti nei giovani, in quanto sono gli attori principali dell'attuazione degli OSS; sottolinea l'esigenza di arginare il dividendo demografico dei paesi in via di sviluppo mediante adeguate politiche pubbliche e investimenti a favore dell'istruzione e della salute dei giovani, compresa la salute e l'educazione sessuale e riproduttiva; sottolinea l'opportunità di far infine progredire l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne quale elemento fondamentale della CPS ed esorta l'UE ad integrare tali aspetti in tutti gli ambiti dell'azione esterna; riconosce che questi fattori di stimolo essenziali per lo sviluppo umano e il capitale umano devono avere la priorità, al fine di garantire lo sviluppo sostenibile;
57. invita l'UE e gli Stati membri a impegnare le risorse necessarie e a rivolgere l'attenzione politica richiesta per garantire che il principio della parità di genere e dell'emancipazione di donne e ragazze sia il fulcro dell'attuazione dell'agenda 2030;
58. sollecita la Commissione e gli Stati membri a garantire che i bilanci pubblici non siano in conflitto con gli OSS; ritiene che un'accelerazione significativa degli investimenti verdi, dell'innovazione e della crescita nell'UE sia necessaria per l'attuazione tempestiva e riuscita dell'Agenda 2030 e riconosce che sono necessari nuovi strumenti di finanziamento e approcci diversi nei confronti della politica di investimento attuale, come la progressiva eliminazione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente e dei progetti caratterizzati da emissioni elevate; chiede una strategia per l'integrazione dei fattori ambientali, sociali e di governance da parte delle multinazionali e delle imprese nei rispettivi modelli aziendali e da parte degli investitori istituzionali nelle strategie di investimento, al fine di spostare i finanziamenti verso la finanza sostenibile e disinvestirli dai combustibili fossili;
59. chiede che il QFP post 2020 riorienti il bilancio dell'Unione verso l'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, garantendo finanziamenti adeguati al fine di conseguire concretamente gli OSS; chiede una maggiore integrazione dello sviluppo sostenibile in tutti i meccanismi di finanziamento e le linee di bilancio, ribadendo che la coerenza delle politiche a lungo termine svolge un ruolo importante nella riduzione al



minimo dei costi; sottolinea l'importanza della politica di coesione in quanto principale politica di investimento dell'UE e ricorda che è necessaria un'applicazione orizzontale dei criteri di sostenibilità e degli obiettivi basati sui risultati per tutti i fondi strutturali e d'investimento dell'UE, incluso il Fondo europeo per gli investimenti strategici, al fine di realizzare una transizione completa verso una crescita economica sostenibile e inclusiva;

60. invita la Banca europea per gli investimenti (BEI) a tenere fede ai valori dell'Europa attraverso l'attuazione di solidi criteri di sostenibilità nelle sue attività di prestito e, in particolare, a provvedere affinché i prestiti ai settori dell'energia e dei trasporti siano destinati a progetti sostenibili e a basse emissioni di carbonio;
61. invita la BEI a impegnare il 40 % del suo portafoglio di prestiti per una crescita a basse emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici entro il 2030;
62. chiede alla BEI di assegnare più fondi all'iniziativa ELENA onde fornire sovvenzioni per l'assistenza tecnica incentrata sull'attuazione di progetti e programmi dedicati all'efficienza energetica, all'energia rinnovabile distribuita e al trasporto urbano;
63. riconosce che infrastrutture resilienti e sostenibili sono essenziali per realizzare un futuro sostenibile a basse emissioni di carbonio e apportano numerosi benefici collaterali, tra cui la durabilità e una migliore protezione dagli incendi e dalle inondazioni; ritiene che la transizione verso una società sostenibile possa essere completata aderendo al principio dell'"efficienza energetica al primo posto" e continuando a migliorare l'efficienza degli elettrodomestici, delle reti elettriche e degli edifici, sviluppando al contempo sistemi di stoccaggio; riconosce che il potenziale maggiore in termini di efficienza energetica risiede negli edifici e chiede all'UE di impegnarsi a conseguire entro il 2050 l'obiettivo di un parco immobiliare interamente sostenibile, decarbonizzato ed efficiente a livello energetico, caratterizzato da un fabbisogno di energia prossimo allo zero e dove qualsiasi domanda residuale sia soddisfatta mediante un'ampia gamma di fonti energetiche rinnovabili; chiede di accelerare l'aumento della quota di energie rinnovabili nel mix energetico dell'UE; mette in guardia dalla dipendenza da infrastrutture insostenibili e invita la Commissione a proporre misure per una corretta transizione verso un'economia sostenibile a basse emissioni di carbonio e un sostanziale riorientamento dello sviluppo delle infrastrutture, al fine di mitigare i rischi economici sistemici associati ad attività finanziarie a elevate emissioni di carbonio;
64. invita la Commissione e gli Stati membri a dare priorità alla mobilità sostenibile migliorando i sistemi di trasporto pubblico di livello locale nel rispetto delle peculiarità di ogni paese e sulla base delle reali esigenze dei cittadini; ritiene che il sostegno finanziario dell'UE allo sviluppo del settore dei trasporti e delle infrastrutture debba perseguire obiettivi che apportino un reale valore aggiunto per gli Stati membri;
65. sottolinea che la corruzione ha gravi ripercussioni sull'ambiente e che il traffico di specie selvatiche a rischio di estinzione, di minerali e di pietre preziose nonché di prodotti delle foreste, come il legno, è anch'esso indissolubilmente legato alla corruzione; sottolinea inoltre che il traffico di specie selvatiche può minacciare ulteriormente le specie a rischio di estinzione, mentre il taglio illegale di alberi può portare alla perdita di biodiversità e all'aumento delle emissioni di carbonio, che contribuiscono ai cambiamenti climatici; sottolinea che i gruppi della criminalità organizzata traggono profitti elevati correndo pochi rischi, dato che i reati forestali sono

raramente perseguiti e le sanzioni sono spesso inadeguate rispetto alla gravità del reato; ricorda che, grazie all'interesse generale per la prevenzione della corruzione, l'efficace applicazione della legge, la cooperazione internazionale e il recupero delle risorse, la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione possa rappresentare uno strumento efficace per contrastare la corruzione nel settore ambientale; invita gli Stati membri a integrare le strategie anticorruzione, come la trasparenza e l'assunzione di responsabilità, nella normativa e nelle politiche ambientali e a rafforzare la democrazia e la buona governance; sottolinea che la lotta alla corruzione in campo ambientale contribuirà a creare un accesso equo alle risorse essenziali, come l'acqua e un ambiente pulito, ed è essenziale per proteggere l'ambiente e garantire lo sviluppo sostenibile;

66. riconosce l'importanza della cultura e della partecipazione culturale nella realizzazione dell'agenda degli OSS, come pure il ruolo della cultura nelle relazioni esterne e nella politica di sviluppo; chiede che sia fornito un sostegno adeguato alle istituzioni e alle organizzazioni impegnate nel settore della cultura affinché possano realizzare gli OSS e che siano creati legami più profondi tra la ricerca, la scienza, l'innovazione e le arti;
67. ricorda che la partecipazione culturale migliora la salute fisica e mentale e il benessere, ha effetti positivi sulle prestazioni scolastiche e professionali, aiuta le persone più a rischio di esclusione sociale a inserirsi nel mercato del lavoro e contribuisce pertanto in larga misura al raggiungimento di molti OSS;
68. esprime profonda preoccupazione per le differenze nelle prestazioni dei sistemi di istruzione degli Stati membri, come dimostrato dalle più recenti relazioni PISA; sottolinea che sistemi di istruzione e formazione pubblici dotati di risorse adeguate e accessibili a tutti sono essenziali ai fini dell'uguaglianza e dell'inclusione sociale nonché per conseguire gli obiettivi fissati dall'OSS 4, e che l'istruzione di qualità ha il potere di emancipare le persone vulnerabili, le minoranze, le persone con esigenze speciali, le donne e le ragazze; deplora il persistente problema dell'elevata disoccupazione giovanile; osserva che l'istruzione è fondamentale per lo sviluppo di società autosufficienti; chiede che l'UE crei un legame fra istruzione di qualità, formazione tecnica e professionale e cooperazione con l'industria, quale condizione preliminare essenziale per l'occupabilità dei giovani e l'accesso a posti di lavoro qualificati;
69. invita l'Unione e i suoi Stati membri a salvaguardare le lingue minoritarie e meno utilizzate e la diversità linguistica, e a respingere la discriminazione linguistica nel contesto dell'integrazione degli OSS nel quadro politico europeo e nelle priorità attuali e future della Commissione;
70. ritiene che la diversità culturale e la protezione del patrimonio naturale debbano essere promosse nel quadro di tutte le politiche europee, anche mediante l'istruzione;
71. sollecita gli Stati membri a rendere prioritaria la riconversione ambientale ed economica dei siti industriali che in varie regioni d'Europa provocano elevati livelli di inquinamento delle matrici ambientali ed espongono le popolazioni locali a notevoli rischi per la salute;
72. sottolinea il ruolo che l'agenda urbana dell'UE svolgerà nell'attuazione della "nuova agenda urbana" globale e accoglie con favore gli sviluppi politici che consentono alle città e alle regioni di effettuare investimenti verdi sinergici; accoglie anche con favore iniziative quali il premio "Green Leaf" e il patto globale dei sindaci per il clima e l'energia e sottolinea altresì l'importanza fondamentale delle città e delle regioni ai fini

del conseguimento degli OSS, dato che la sostenibilità richiede approcci collaborativi e a lungo termine da parte di tutti i livelli di governance e di tutti i settori;

73. rammenta che, stando all'agenda 2030, non è più possibile considerare il cibo, la sussistenza e la gestione delle risorse naturali come entità separate; ritiene che l'attenzione allo sviluppo rurale e agli investimenti nell'agricoltura (colture, bestiame, silvicoltura, pesca e acquacoltura) è importante per eliminare la povertà e la fame e per realizzare lo sviluppo sostenibile; osserva che l'agricoltura svolge un ruolo fondamentale per contrastare il cambiamento climatico; sottolinea che la grande ambizione degli obiettivi di sviluppo sostenibile può essere realizzata solo attraverso la cooperazione nord-sud, sud-sud e triangolare, nonché con partenariati globali tra più attori e in una vasta gamma di ambiti;
74. accoglie con favore l'intenzione di integrare la politica commerciale e d'investimento con lo sviluppo sostenibile e chiede che gli effetti dell'approvvigionamento di prodotti agricoli e della pesca nonché delle risorse naturali all'interno e all'esterno dell'UE siano tenuti maggiormente in considerazione nel processo di definizione delle politiche dell'UE come pure dentro e al di fuori dei suoi confini; chiede un ripensamento della politica di investimento e un vasto impiego di strumenti di finanziamento innovativi per realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile; invita la Commissione ad assicurare la trasparenza dei controlli sullo sviluppo sostenibile nei futuri accordi commerciali;
75. invita la Commissione a progettare, con il coinvolgimento delle parti interessate pertinenti, e a fornire un sostegno specifico e su misura alle famiglie e ai gruppi emarginati e a basso reddito, come i rom, al fine di garantire loro una vita sana e l'accesso a servizi di base e a risorse naturali sicure e pulite come l'aria, l'acqua, energie economicamente accessibili e moderne e un'alimentazione salutare, contribuendo in tal modo anche al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile nn. 1, 10 e 15 sull'eliminazione della povertà, la riduzione delle disuguaglianze e la promozione di società pacifiche e inclusive;
76. riconosce, come indicato nell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che le persone con disabilità sono esposte a un rischio molto elevato di vivere in povertà, con un accesso inadeguato a diritti di base quali l'istruzione, la sanità e l'occupazione;
77. ritiene che le iniziative dell'UE volte a creare un futuro di sostenibilità non possano prescindere da un'ampia riflessione sul ruolo degli animali, quali esseri senzienti, e sul loro benessere, spesso negato nei principali sistemi di produzione e consumo; sottolinea la necessità che l'Unione colmi al più presto le lacune politiche e legislative esistenti in materia di benessere animale come richiesto peraltro da un numero sempre maggiore di cittadini europei;
78. invita la Commissione a intensificare gli sforzi e i finanziamenti per la sensibilizzazione, per campagne educative mirate e per il rafforzamento degli impegni e delle azioni dei cittadini a favore dello sviluppo sostenibile;
79. chiede alla Commissione e agli Stati membri di eliminare, entro il 2020, gli incentivi a favore dell'olio di palma e dei biocarburanti basati sulla soia che causano la deforestazione e danni alle torbiere; chiede altresì di introdurre un unico meccanismo di certificazione per l'olio di palma importato nel mercato dell'UE, che certifichi l'origine socialmente responsabile del prodotto;

80. esorta con fermezza la Commissione e gli Stati membri a continuare a intensificare gli sforzi intesi ad affrontare con efficacia il problema della scarsa qualità dell'aria, responsabile ogni anno di oltre 430 000 morti premature nell'UE; esorta altresì la Commissione a garantire l'attuazione delle norme esistenti e di quelle nuove, onde accelerare le azioni legali contro gli Stati membri che non rispettano le leggi sull'inquinamento dell'aria, e a proporre nuovi atti legislativi efficaci, anche specifici per settore, in modo da affrontare il problema della scarsa qualità dell'aria ambiente e le varie fonti di inquinamento, facendo fronte, nel contempo, anche alle emissioni di metano; sottolinea che l'UE è ancora lontana dal raggiungere i livelli di qualità dell'aria stabiliti per l'Unione stessa, che sono meno rigorosi di quelli raccomandati dall'OMS;
81. osserva che la Commissione europea ha affrontato il problema della scarsa qualità dell'aria avviando alcune procedure di infrazione, in particolare per i continui superamenti dei valori limite di NO<sub>2</sub> stabiliti dalla direttiva 2008/50/CE;
82. ricorda che la riduzione dell'inquinamento acustico è uno dei parametri di qualità che non verranno raggiunti entro il 2020; sottolinea che nell'Unione l'esposizione al rumore contribuisce ad almeno 10 000 morti premature ogni anno connesse con cardiopatie coronariche e infarti, e che nel 2012 circa 1/4 della popolazione dell'UE era esposto a livelli di rumore superiori ai limiti; chiede agli Stati membri di affrontare in via prioritaria il monitoraggio dei livelli di rumore e di garantire il rispetto dei valori limite per l'ambiente esterno e interno; chiede inoltre l'adozione di misure per fronteggiare l'inquinamento acustico;
83. sottolinea che, stando ai dati della Commissione, oltre il 50 % dei cereali dell'UE è utilizzato per nutrire gli animali; constata che l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura ha ammonito che l'ulteriore utilizzo dei cereali come mangime per animali potrebbe minacciare la sicurezza alimentare riducendo il grano disponibile per il consumo umano;
84. pone in evidenza il contributo che il settore zootecnico apporta all'economia dell'UE e all'agricoltura sostenibile, soprattutto se integrato nei sistemi di produzione a seminativo; richiama l'attenzione sul potenziale offerto dalla gestione attiva del ciclo di nutrienti nel settore zootecnico in termini di riduzione dell'impatto ambientale delle emissioni di CO<sub>2</sub>, ammoniaca e nitrati; richiama altresì l'attenzione sul fatto che l'agricoltura integrata può contribuire a migliorare il funzionamento dell'agro-ecosistema e a un settore agricolo rispettoso del clima;
85. osserva che le donne attive nel settore agricolo dei paesi in via di sviluppo potrebbero far crescere del 20-30 % la resa delle aziende agricole se godessero delle stesse di condizioni di accesso alle risorse di cui godono gli uomini; sottolinea che tale resa potrebbe ridurre del 12-17 % il numero di persone che soffrono la fame nel mondo;
86. sottolinea, in particolare, il ruolo fondamentale delle donne in quanto membri di imprese agricole a conduzione familiare – la principale cellula socioeconomica delle zone rurali – nella produzione alimentare, nella conservazione delle abilità e delle conoscenze tradizionali, nell'identità culturale e nella tutela dell'ambiente, tenendo inoltre conto del fatto che nelle zone rurali le donne soffrono di disparità a livello salariale e pensionistico;
87. rammenta che, a norma del 7° programma d'azione per l'ambiente, la Commissione è tenuta a valutare l'impatto ambientale, in un contesto globale, dei consumi dell'Unione;

pone l'accento sugli effetti positivi che uno stile di vita sostenibile può avere sulla salute umana e sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra; ricorda alla Commissione che l'OSS n. 12.8 chiede di informare e sensibilizzare il pubblico riguardo a uno sviluppo e a uno stile di vita sostenibili; esorta quindi la Commissione e gli Stati membri a mettere a punto programmi volti a sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica in merito alle implicazioni delle diverse tipologie di consumo per la salute umana, l'ambiente, la sicurezza alimentare e il cambiamento climatico; invita la Commissione a pubblicare senza indugio la comunicazione su un sistema alimentare europeo sostenibile;

88. osserva che l'obiettivo di sviluppo sostenibile n. 12.8 chiede ai governi di informare e sensibilizzare il pubblico ovunque nel mondo riguardo a uno sviluppo e a uno stile di vita sostenibili in armonia con la natura; esorta quindi la Commissione e gli Stati membri a mettere a punto programmi volti a sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica sulle implicazioni dei livelli di consumo per la salute umana, l'ambiente, la sicurezza alimentare e il cambiamento climatico;
89. invita la Commissione e gli Stati membri a mettere a punto un quadro politico dell'UE completo, che affronti le sfide sanitarie globali come l'HIV/AIDS, la tubercolosi, l'epatite C e la resistenza antimicrobica, tenendo presenti le diverse situazioni e le sfide specifiche degli Stati membri dell'Unione e dei loro paesi vicini, dove la presenza dell'HIV e della tubercolosi multi-resistente è massima; invita la Commissione e il Consiglio a svolgere un ruolo politico forte nel dialogo con i paesi maggiormente colpiti dalle malattie, compresi i paesi vicini dell'Africa, dell'Europa orientale e dell'Asia centrale, garantendo che siano predisposti piani per una transizione sostenibile ai finanziamenti nazionali, in modo tale da proseguire, intensificare e rendere efficaci i programmi in materia di HIV/TBC dopo la revoca del sostegno dei donatori internazionali, come pure a continuare a cooperare strettamente con tali paesi per garantire che si assumano la responsabilità e la titolarità delle risposte nei confronti dell'HIV e della TBC;
90. riconosce l'efficacia di rendere disponibile il farmaco "PREP" per la prevenzione dell'HIV/AIDS; invita inoltre la Commissione e il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie a riconoscere che il trattamento per l'HIV/AIDS è anche preventivo;
91. riconosce che la salute sessuale e riproduttiva e relativi diritti sono un elemento chiave dotato di potenziale di trasformazione per eliminare la povertà multidimensionale e dovrebbero essere sempre considerati una condizione preliminare per una vita sana e per l'uguaglianza di genere; sottolinea, in proposito, che è necessario prestare maggiore attenzione alla salute sessuale e riproduttiva e ai relativi diritti, che sfortunatamente sono ancora considerati un argomento di nicchia, mentre rivestono la massima importanza per la parità tra i sessi, l'emancipazione dei giovani e lo sviluppo umano nonché, in ultima istanza, per l'eliminazione della povertà; rileva che sono stati compiuti scarsi progressi rispetto ai precedenti approcci dell'UE e che manca ancora il riconoscimento della salute sessuale e riproduttiva e dei relativi diritti quali fattori essenziali dello sviluppo sostenibile; osserva che la posizione dell'Unione non è stata coerente su tale argomento, come emerso nel presente pacchetto: la Commissione riconosce infatti l'azione dell'UE in questo settore solo nella sezione "salute" della sua comunicazione sull'agenda 2030 e solo nella sezione "uguaglianza di genere" nella comunicazione sul consenso; invita pertanto la Commissione e gli Stati membri a continuare a chiedere agli Stati Uniti di ripensare la loro posizione riguardo alla norma

"global gag";

92. sottolinea la necessità di continuare a promuovere la ricerca sanitaria per sviluppare soluzioni mediche nuove e migliorate, accessibili, a costi contenuti e idonee per l'HIV/AIDS, la TBC e altre malattie trascurate connesse alla povertà, le epidemie emergenti e la resistenza antimicrobica;
93. sottolinea che il settore agricolo dell'UE sta già fornendo un contributo alla sostenibilità; osserva, tuttavia, che la politica agricola comune (PAC) deve essere posta nelle condizioni di rispondere al meglio alle sfide attuali e future; invita la Commissione a esaminare in che modo la PAC e i sistemi di produzione agricola sostenibili possono contribuire nel modo più efficace alla realizzazione degli OSS, al fine di garantire un'alimentazione stabile, sicura e nutriente e tutelare e rafforzare le risorse naturali, affrontando nel contempo il cambiamento climatico; chiede alla Commissione, nel quadro della prossima comunicazione sulla PAC dopo il 2020, di presentare proposte volte a migliorare ulteriormente l'efficienza delle misure di inverdimento e ad assicurare il conseguimento degli obiettivi 2, 3, 6, 12, 13, 14 e 15; chiede altresì alla Commissione di promuovere gli alimenti prodotti a livello locale e in modo ecologico con una ridotta impronta di carbonio, sulla terra e sull'acqua; pone l'accento sull'importanza degli ecosistemi agricoli e della gestione sostenibile delle foreste, come pure sull'esigenza di fornire incentivi per il ripristino sostenibile dei terreni agricoli abbandonati; sottolinea la necessità di garantire che tutte le politiche dell'UE raggiungano effettivamente gli obiettivi stabiliti, attraverso una rigorosa conformità e una maggiore coerenza tra i diversi ambiti strategici; evidenzia che questo è un aspetto di particolare rilevanza quando si tratta della gestione sostenibile delle risorse naturali e degli strumenti a ciò dedicati nel quadro della PAC;
94. invita la Commissione e gli Stati membri a favorire la transizione agro-ecologica, limitando al minimo l'uso di pesticidi dannosi per la salute e per l'ambiente e mettendo a punto misure di tutela e di sostegno dell'agricoltura biologica e biodinamica nell'ambito della PAC;
95. invita la Commissione e gli Stati membri a riformare al più presto le regole dell'Unione relative all'approvazione dei pesticidi, stabilendo nel contempo obiettivi vincolanti di riduzione circa il loro utilizzo;
96. osserva che il settore agricolo dell'UE garantisce milioni di posti di lavoro alle persone che vivono nelle zone rurali, nel campo dell'agricoltura o in altri settori, e assicura l'approvvigionamento e la sicurezza alimentari nonché l'attrattiva dell'ambiente rurale come spazio vitale, economico e ricreativo; osserva altresì che i paesaggi con un elevato livello di biodiversità e un alto valore naturalistico attirano persone nelle zone di campagna, generando un valore aggiunto per le zone rurali; rileva il grande valore della politica di sviluppo rurale per la creazione di comunità ed economie rurali sostenibili, solide e dinamiche; sottolinea che un migliore accesso alle risorse da parte degli agricoltori è essenziale per raggiungere questo obiettivo;
97. chiede uno sviluppo dell'agricoltura che ponga l'accento sulle imprese a conduzione familiare, grazie a un utilizzo migliore dei fondi europei quali il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), e che presti particolare attenzione alle piccole e medie imprese e permetta di condividere e trasferire le competenze e di sfruttare i vantaggi offerti dalle catene del valore e di produzione locali e regionali e dall'occupazione a livello regionale, con una maggiore enfasi sui collegamenti periurbani e sulle vendite

dirette, un modello che si è rivelato vincente in molte parti dell'UE; ritiene che la capacità degli agricoltori di produrre un equo reddito con il loro lavoro sia una condizione basilare per la sostenibilità dell'agricoltura europea nonché una garanzia per il benessere degli agricoltori;

98. rammenta l'importanza di assicurare servizi pubblici adeguati, in particolare assistenza all'infanzia e agli anziani, in quanto tali servizi sono particolarmente importanti per le donne dato il ruolo di primo piano da esse tradizionalmente svolto nell'assistenza ai membri più giovani e anziani della famiglia;
99. pone l'accento sull'importante ruolo delle conoscenze e degli alimenti tradizionali, soprattutto nelle regioni ultraperiferiche, nelle zone di montagna e in quelle svantaggiate dell'Unione, nonché sul contributo economico che i regimi europei di qualità, come le indicazioni geografiche protette (IGP), apportano a livello locale; rammenta il consenso unanime del Parlamento a estendere tale protezione a una gamma più vasta di prodotti regionali; sottolinea a tale riguardo il ruolo dei regimi di qualità dell'UE (DOP/IGP/STG) nell'offerta e nella conservazione di mezzi di sussistenza in tali aree; riconosce che tali regimi godono di un'ampia diffusione solo in alcuni Stati membri e caldeggia un'opera di sensibilizzazione in tutta l'Unione circa i loro vantaggi;
100. mette in rilievo il contributo della macchia mediterranea e del sistema agroforestale della dehesa – che combina in maniera omogenea l'allevamento estensivo continuo con attività agricole e forestali – alla realizzazione dell'obiettivo di preservare e garantire la sostenibilità della biodiversità ai fini del riconoscimento e del sostegno nell'ambito della PAC;
101. mette in evidenza l'importanza della bioenergia per le aziende agricole e la bioeconomia, nonché l'importanza delle apparecchiature di generazione, stoccaggio, distribuzione e utilizzo interno alle aziende agricole di energia rinnovabile, in quanto contribuiscono a garantire il reddito degli agricoltori grazie a nuovi sbocchi di mercato e creano e mantengono posti di lavoro di elevata qualità nelle zone rurali; sottolinea che lo sviluppo delle bioenergie deve avvenire all'insegna della sostenibilità e non deve ostacolare la produzione di alimenti e mangimi; sottolinea che il fabbisogno energetico dovrebbe invece essere soddisfatto incoraggiando l'utilizzo di rifiuti e sottoprodotti che non sono utili in nessun altro processo;
102. osserva che la coltivazione di leguminose in rotazione dei seminativi può essere vantaggiosa per le esigenze degli agricoltori, degli animali, della biodiversità e del clima; invita la Commissione a presentare un piano in materia di proteine che includa le leguminose nella rotazione;
103. reputa necessario conseguire ulteriori progressi nell'agricoltura di precisione, nella digitalizzazione, nell'uso razionale dell'energia, nelle colture e nell'allevamento nonché nell'inclusione della difesa fitosanitaria integrata, dal momento che una maggiore efficienza fondata sugli obiettivi di sviluppo sostenibile e sulla biodiversità potrebbe contribuire alla riduzione del fabbisogno di terreni e dell'impatto ambientale dell'agricoltura; ritiene che, mettendo la biodiversità al servizio degli agricoltori, si potranno migliorare i redditi, le condizioni e la resa del suolo e si contribuirà alla lotta antiparassitaria e a una migliore impollinazione; sottolinea pertanto l'importanza di un quadro normativo perfezionato che garantisca procedure decisionali tempestive, efficienti ed efficaci; evidenzia che tali soluzioni "intelligenti" dovrebbero incentivare e sostenere iniziative adeguate alle esigenze delle aziende di piccole dimensioni senza

economie di scala di modo che possano beneficiare delle nuove tecnologie;

104. ritiene essenziale mantenere e sviluppare il rendimento delle razze tradizionali e locali, data la loro capacità di adattamento alle caratteristiche dell'ambiente da cui provengono, e rispettare il diritto degli agricoltori di selezionare i vegetali autonomamente nonché di conservare e scambiare sementi di specie e varietà diverse, al fine di garantire la diversità genetica dell'agricoltura; rifiuta ogni tentativo volto a brevettare la vita, le piante e gli animali, il materiale genetico o i processi biologici essenziali, in particolare per quanto riguarda ceppi, varietà e caratteristiche autoctoni;
105. invita la Commissione a presentare un piano d'azione e a istituire un gruppo di esperti al fine di ottenere un sistema di difesa integrata delle piante maggiormente sostenibile; sottolinea la necessità di una difesa antiparassitaria che migliori l'interazione tra le attività di selezione vegetale, i sistemi di difesa naturale e l'uso dei pesticidi;
106. crede che occorra promuovere la diffusione della banda larga e migliorare i collegamenti di trasporto nelle zone rurali, non soltanto per contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, ma anche per aiutare a promuovere, in tali zone, una crescita pienamente sostenibile sul piano ambientale, economico e sociale;
107. sottolinea che è necessario rendere la cultura un elemento integrante dell'azione della Commissione a favore della sostenibilità, mettendo chiaramente in evidenza il ruolo che la cultura svolge nello sviluppo economico, nella creazione di posti di lavoro, nella promozione della democrazia, nella giustizia sociale e nella solidarietà, nella promozione della coesione e nella lotta all'esclusione sociale, alla povertà e alle disparità generazionali e demografiche; invita la Commissione a integrare la cultura negli obiettivi, nelle definizioni, negli strumenti e criteri di valutazione della sua strategia relativa agli obiettivi di sviluppo sostenibile;
108. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.





Bruxelles, 20 giugno 2017  
(OR. en)

10370/17

DEVGEN 139  
ONU 83  
ENV 624

## RISULTATI DEI LAVORI

---

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
in data:	20 giugno 2017
Destinatario:	delegazioni
n. doc. prec.:	10138/17
Oggetto:	Il futuro sostenibile dell'Europa: la risposta dell'UE all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile - Conclusioni del Consiglio (20 giugno 2017)

---

Si allegano per le delegazioni le conclusioni del Consiglio sul tema Il futuro sostenibile dell'Europa: la risposta dell'UE all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottate dal Consiglio nella sua 3552<sup>a</sup> sessione tenutasi il 20 giugno 2017.

**Il futuro sostenibile dell'Europa:  
la risposta dell'UE all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile**

**- Conclusioni del Consiglio -**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

*Sviluppo sostenibile quale obiettivo dell'UE trasversale*

1. SOTTOLINA che lo sviluppo sostenibile è al centro dei valori europei e costituisce un obiettivo trasversale dell'Unione europea previsto nei trattati;<sup>1</sup>
2. RICONOSCE la responsabilità dell'UE e dei suoi Stati membri, nelle rispettive competenze, di promuovere un'agenda trasformativa per lo sviluppo sostenibile a livello locale, regionale e mondiale in modo coerente nonché di affrontare l'impatto locale, regionale e mondiale delle loro azioni sulle dimensioni economiche, sociali e ambientali dello sviluppo sostenibile;
3. RAMMENTA il ruolo guida dell'UE e dei suoi Stati membri nel processo che ha portato all'adozione del documento "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile"<sup>2</sup> (Agenda 2030) e dei suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel settembre 2015;
4. RICONOSCE che l'eliminazione della povertà, in tutte le sue forme e dimensioni, inclusa la povertà estrema, è un requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile e vincola a raggiungere lo sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni, in modo equilibrato e integrato facendo tesoro dei risultati degli obiettivi di sviluppo del Millennio e affrontandone le questioni pendenti, RICONOSCE al tempo stesso che gli OSS hanno carattere universale e rappresentano un importante cambiamento di paradigma;

---

<sup>1</sup> Articolo 3, paragrafo 3, del TUE e articolo 21, paragrafo 2, del TFUE.

<sup>2</sup> [A/RES/70/1](#)

## *La risposta dell'UE all'Agenda 2030*

5. RIBADISCE il totale impegno dell'UE e dei suoi Stati membri a tale Agenda 2030 trasformativa e ambiziosa e quanto sia importante per l'UE e i suoi Stati membri promuoverne l'attuazione in quanto piano d'azione per le persone, il pianeta, la prosperità, la pace e il partenariato;
6. SOTTOLINEA che le sfide legate alla sostenibilità sono interdipendenti e possono essere affrontate efficacemente solo trattando le interazioni degli OSS in un approccio olistico e coerente che tiene conto delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile a tutti i livelli;
7. SOTTOLINEA l'impegno dell'UE e dei suoi Stati membri a conseguire i 17 OSS entro il 2030, garantendo che nessuno sia lasciato indietro e prefiggendosi di raggiungere per prime le persone più svantaggiate; SOTTOLINEA la necessità da parte di tutti gli attori di maggiori sforzi volti a promuovere l'inclusione sociale prestando particolare attenzione a chi si trova in situazioni svantaggiate, di vulnerabilità e di emarginazione, compresi i bambini, gli anziani, le persone con disabilità, le persone LGBTI e le popolazioni indigene; RICONOSCE che dovrebbe essere accordata particolare attenzione ai giovani, alle donne e alle ragazze come protagonisti del cambiamento; SOTTOLINEA la necessità di misure globali e incisive, interne ed esterne, per affrontare la natura multidimensionale della povertà e le crescenti disuguaglianze tra i paesi e al loro interno, e per offrire a tutti le opportunità di realizzare il proprio potenziale, adesso e per le generazioni future;
8. RICONOSCE che lo sviluppo economico e sociale dipende dalla gestione sostenibile delle risorse naturali del nostro pianeta e che la biodiversità è una base fondamentale del sistema di supporto alla vita del pianeta, da cui dipende il nostro benessere presente e futuro; SOTTOLINEA che il cambiamento climatico è una delle maggiori sfide del nostro tempo e MANTIENE L'IMPEGNO ad affrontarlo in modo olistico a tutti i livelli; RIBADISCE la propria determinazione a garantire la protezione del pianeta e delle sue risorse naturali nel tempo, tra l'altro apportando sostanziali cambiamenti al modo in cui le nostre società producono e consumano beni e servizi;

9. SOTTOLINEA che il buon governo, lo stato di diritto, la democrazia, le istituzioni efficaci e responsabili sono condizioni preliminari per le società pacifiche e inclusive; RIAFFERMA che l'UE e i suoi Stati membri attueranno un approccio basato sui diritti che comprenda tutti i diritti umani, promuovendo nel contempo l'inclusione e la partecipazione, la non discriminazione, l'uguaglianza, l'equità, la trasparenza e la responsabilità;
10. SOTTOLINEA che la parità di genere è al centro dei valori dell'UE ed è sancita nel suo quadro giuridico e politico. L'emancipazione delle donne e della ragazze e la piena realizzazione dei loro diritti umani e delle loro libertà fondamentali sono essenziali per conseguire tutti gli OSS, e riguardano l'intera Agenda 2030. SOTTOLINEA che la parità di genere è essenziale per conseguire la pace e la sicurezza, il progresso economico equo e lo sviluppo sostenibile. RIBADISCE che l'UE e i suoi Stati membri dovrebbero garantire lo sviluppo e l'attuazione di politiche trasformative che integrano questioni di genere quale contributo centrale al raggiungimento degli OSS;
11. RAMMENTA che l'Agenda 2030 è di natura mondiale, universalmente applicabile e basata sul partenariato globale, sulla titolarità nazionale e sulla responsabilità condivisa; si fonda su un approccio globale alla mobilitazione di tutti i mezzi di attuazione definito nel programma d'azione di Addis Abeba<sup>3</sup> sul finanziamento dello sviluppo, che è parte integrante dell'Agenda 2030. SOTTOLINEA che tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite dovranno contribuire all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile per realizzare il suo potenziale di trasformazione, tenendo conto dei diversi livelli di sviluppo e capacità nazionali e rispettando le politiche e le priorità nazionali;

---

<sup>3</sup> <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/press-release/countries-reach-historic-agreement.html>.

12. CHIEDE un'attuazione integrata e globale dell'Agenda 2030 che crei sinergie con l'attuazione dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, del quadro di Sendai per la riduzione del rischio di catastrofi e di altri impegni internazionali; RILEVA che tali impegni multilaterali hanno dimostrato la necessità e la capacità di tutti gli Stati membri dell'ONU di lavorare in partenariato per affrontare le questioni globali; SOTTOLINEA l'importanza fondamentale di un ordine mondiale fondato su regole, con il multilateralismo quale principio di base e le Nazioni unite quale elemento centrale per un mondo pacifico e sostenibile;
13. RICONOSCE che l'ambiziosa attuazione dell'Agenda 2030 rappresenta un'opportunità e una prospettiva positiva per l'Unione europea; SOTTOLINEA la necessità di politiche ambiziose dell'UE che comprendano risposte alle sfide affrontate attualmente dall'UE e dal mondo, e l'opportunità offerta dagli OSS di realizzare una società sostenibile a livello sociale, ambientale ed economico entro il 2030; EVIDENZIA la necessità che l'UE integri gli sforzi di attuazione degli Stati membri e si concentri sulle politiche che contengono un valore aggiunto;
14. ACCOGLIE CON FAVORE la comunicazione della Commissione intitolata "Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe" del 22 novembre 2016<sup>4</sup>, in quanto primo passo per l'integrazione degli OSS e l'applicazione dello sviluppo sostenibile quale principio guida di tutte le politiche dell'UE, anche attraverso i suoi strumenti finanziari, appalti pubblici e partenariati con le imprese nonché mediante l'uso di strumenti per una migliore regolamentazione e l'avvio di una riflessione per una prospettiva post-2020;
15. ACCOGLIE CON FAVORE la strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, che delinea la visione strategica per l'azione esterna dell'UE e individua chiari collegamenti con l'Agenda 2030; RICONOSCE che un'Unione prospera dipende anche da un sistema economico, finanziario e commerciale aperto ed equo a livello internazionale così come da un accesso sostenibile ed equo ai beni pubblici globali; SOTTOLINEA il fatto che gli OSS rappresentano una dimensione trasversale della strategia globale;

---

<sup>4</sup> Doc. 14774/16 - COM(2016) 739 final + ADD 1.

16. SI COMPIACE dell'adozione della dichiarazione comune su un nuovo consenso europeo in materia di sviluppo<sup>5</sup> - "Il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro" ed EVIDENZIA che detto consenso tiene conto del nuovo paradigma di sviluppo dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e di un cambiamento trasformativo della cooperazione allo sviluppo; PLAUDE al fatto che il consenso offre per la prima volta una visione condivisa e fornisce il quadro per un approccio comune alla politica di sviluppo, che sarà applicato dalle istituzioni dell'UE e dagli Stati membri nelle loro relazioni con tutti i paesi in via di sviluppo, allo scopo di non lasciare indietro nessuno;

*Prossime tappe verso l'attuazione dell'Agenda 2030 a livello dell'UE*

17. CONFERMA che l'UE e gli Stati membri sono fortemente impegnati ad attuare l'Agenda 2030 in modo completo, coerente, globale, integrato ed efficace e in stretta cooperazione con i partner e le altre parti interessate, tra cui le autorità subnazionali, la società civile, il settore privato, le parti sociali e il mondo accademico; SOTTOLINEA che l'UE e gli Stati membri svolgeranno il ruolo di pionieri in tale ambito;
18. CHIEDE alla Commissione, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, di continuare a indirizzare il quadro politico dell'UE per garantire che le politiche esistenti e nuove dell'UE siano in linea con gli OSS e i relativi traguardi e di contribuire, in tal modo, all'uguaglianza per tutti, ai diritti umani e alla dignità, ad un pianeta sano e resiliente, a società eque, inclusive, pacifiche e resistenti nonché a economie sostenibili;

---

<sup>5</sup> Doc. 10108/17.

19. ESORTA la Commissione a elaborare, entro la metà del 2018, una strategia di attuazione che delinea tempistiche, obiettivi e misure concrete per tener conto dell'Agenda 2030 in tutte le pertinenti politiche interne ed esterne dell'UE, considerando gli impatti globali delle azioni interne dell'UE. Tale strategia si dovrebbe basare su una chiara visione del modo in cui tutte le pertinenti politiche dell'UE contribuiranno alla realizzazione dell'Agenda 2030; INVITA la Commissione a individuare le lacune esistenti entro la metà del 2018 in tutti i settori d'intervento pertinenti per valutare cosa resta ancora da fare fino al 2030 a livello dell'UE in termini di politica , legislazione, struttura di governance a fini di coerenza orizzontale e mezzi di attuazione;
20. INVITA la Commissione a effettuare valutazioni di impatto per quanto riguarda l'inclusione dell'Agenda 2030 e dei relativi OSS quali principi guida nelle prossime revisioni degli strumenti politici, dei mezzi e delle strategie orizzontali più importanti, e a definire una procedura chiara per esaminare gli OSS e la loro integrazione nelle politiche post-2020, in consultazione con tutte le pertinenti parti interessate durante la procedura; INCORAGGIA la Commissione e gli Stati membri a tenere conto dell'Agenda 2030 e a integrare pienamente gli OSS nelle discussioni sul futuro dell'Europa;
21. SOTTOLINEA l'importanza fondamentale della coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (CPSS) al fine di realizzare l'Agenda 2030 integrata. L'Agenda 2030 offre all'UE e agli Stati membri un nuovo impulso per formulare e attuare politiche sinergiche; RICONOSCE che la coerenza delle politiche per lo sviluppo (CPS), secondo la quale è necessario tener conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nelle politiche che possono avere ripercussioni sui paesi in via di sviluppo, è fondamentale per conseguire gli OSS e costituisce un importante contributo al più ampio obiettivo della CPSS e CONFERMA l'impegno dell'UE e degli Stati membri volto ad assicurare interconnessioni, coerenza e compatibilità tra i vari settori di intervento, avvalendosi dei meccanismi esistenti, come il comitato per il controllo normativo, e adattandoli, ove necessario, per affrontare le sfide di sostenibilità e trasformazione;

## *Partenariati e partecipazione delle parti interessate in vista dell'attuazione dell'Agenda 2030*

22. RIBADISCE il sostegno dell'UE a un multilateralismo efficace, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite (ONU); CONFERMA che l'UE e gli Stati membri continueranno a lavorare con tutti gli attori multilaterali pertinenti, comprese le istituzioni finanziarie internazionali, al fine di massimizzare la coerenza nell'attuazione dell'Agenda 2030; SOTTOLINEA che la natura integrata dell'Agenda 2030 impone che l'attuazione, il follow-up e la revisione della stessa siano sostenuti da un sistema delle Nazioni Unite che operi in modo più integrato e sia idoneo a offrire soluzioni flessibili ed efficienti alle sfide globali del nostro tempo; ACCOGLIE CON FAVORE le misure di riforma già adottate in tal senso nell'ambito delle Nazioni Unite e SOTTOLINEA il sostegno dell'UE e degli Stati membri in merito; ATTENDE CON INTERESSE e SOSTIENE l'efficace attuazione di ulteriori e globali riforme dell'ONU, comprese, tra le altre, le riforme descritte nella risoluzione del 2016 sul riesame politico quadriennale complessivo<sup>6</sup>, operando nelle varie agenzie e assicurando la complementarità degli sforzi nel sistema delle Nazioni Unite;
23. ACCOGLIE CON FAVORE l'impegno del G20 di portare avanti l'attuazione del piano d'azione sull'Agenda 2030 e di conferire maggiore visibilità alle sue azioni concrete;
24. RAMMENTA la responsabilità e l'interesse condivisi di tutte le parti interessate nell'attuazione dell'Agenda 2030, compresi i governi nazionali e subnazionali nonché le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli, il settore privato e gli investitori, le parti sociali, la comunità scientifica e le organizzazioni della società civile;

---

<sup>6</sup> [A/RES/71/243](#)



25. PLAUDE all'impegno delle imprese e delle università europee, compresa la comunità scientifica, e SOTTOLINEA il loro ruolo fondamentale nell'offrire soluzioni per uno sviluppo sostenibile, promuovendo l'interfaccia tra scienza e politica nell'ambito dell'attuazione, del follow-up e della revisione, così come della comunicazione e dell'informazione; SOTTOLINEA la necessità che il settore privato adotti approcci sostenibili e si impegni ad assumere un comportamento responsabile delle imprese, in particolare le linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali e i principi guida dell'ONU su imprese e diritti umani, anche mediante partenariati multipartecipativi, nonché a promuovere il dialogo sociale e a parteciparvi; lo sviluppo di catene globali del valore sostenibili è un elemento cruciale per realizzare gli obiettivi globali di sviluppo sostenibile; RICORDA le sue conclusioni sulle catene globali del valore responsabili<sup>7</sup>, sulle catene del valore sostenibili nel settore dell'abbigliamento<sup>8</sup> e su imprese e diritti umani<sup>9</sup> e SOTTOLINEA l'importanza di migliorare il coordinamento dell'UE su tali questioni;
26. SOTTOLINEA la necessità di sensibilizzare i cittadini dell'UE, in particolare i giovani, e il settore privato riguardo al potenziale di trasformazione dell'Agenda 2030 e di aumentare i livelli di impegno e responsabilità del pubblico e di leadership politica nell'analisi degli OSS a tutti i livelli, contribuendo così alla cittadinanza globale e ad accrescere la consapevolezza del potenziale positivo di trasformazione degli OSS; INVITA la Commissione a condurre ambiziose attività di comunicazione e sensibilizzazione a tale riguardo, basandosi tra l'altro sulla settimana europea dello sviluppo sostenibile;
27. SOTTOLINEA le potenzialità di un approccio dal basso verso l'alto per l'attuazione dell'Agenda 2030; e METTE IN RILIEVO il ruolo della politica dell'UE per quanto riguarda l'emergere di progetti esemplari nonché la riproduzione e il potenziamento degli stessi attraverso la partecipazione di più parti interessate: a tale riguardo ACCOGLIE CON FAVORE, ad esempio, il modello positivo fornito dal piano globale d'azione per il clima.

---

<sup>7</sup> Doc. 8833/16.

<sup>8</sup> Doc. 9381/17.

<sup>9</sup> Doc. 10254/16.

28. SI COMPIACE della creazione, da parte della Commissione, di una piattaforma inclusiva delle parti interessate basata su una composizione equilibrata che comprende il coinvolgimento degli Stati membri; INCORAGGIA la Commissione a muovere dai processi e dalle reti esistenti a tal fine; SOTTOLINEA che la piattaforma dovrebbe consentire a tutte le parti interessate di contribuire con le loro buone pratiche, raccomandazioni politiche, idee e potenziale innovativo all'approccio dell'UE all'attuazione degli OSS, e fondarsi, tra l'altro, sulle conoscenze specialistiche delle reti per lo sviluppo sostenibile e sui meccanismi di apprendimento tra pari esistenti, quale la rete europea per lo sviluppo sostenibile (ESDN), al fine di promuovere e diffondere lo scambio di opinioni e migliori pratiche e concorrere alla coerenza verticale degli sforzi di attuazione a livello dell'UE e degli Stati membri;

### *Mezzi di attuazione*

29. RILEVA che sarà necessaria una combinazione efficace dell'intera gamma di risorse (finanziarie e non finanziarie, nazionali e internazionali, pubbliche e private) ai fini di un'attuazione riuscita dell'Agenda 2030 in tutti i pertinenti settori d'intervento; INVITA la Commissione a valutare il modo in cui i programmi e gli strumenti nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) possano sostenere l'attuazione dell'Agenda 2030;

30. In linea con il programma di azione di Addis Abeba e con l'Agenda 2030, l'UE e gli Stati membri MOBILITERANNO e FARANNO un uso efficace di tutti i mezzi di attuazione per sostenere il conseguimento degli OSS nei paesi in via di sviluppo in linea con gli impegni da essi assunti, compresi quelli finanziari, indicati nel nuovo Consenso europeo in materia di sviluppo; si contemplerà a tal fine anche la mobilitazione delle finanze pubbliche nazionali e internazionali e del settore privato, l'uso efficace dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), la promozione di ambienti politici favorevoli a tutti i livelli, l'aiuto ai partner per rafforzare la gestione del debito e della spesa pubblica, il conseguimento del cambiamento stimolando il commercio e gli investimenti per lo sviluppo, l'incentivazione della scienza, della tecnologia, dell'innovazione e dello sviluppo di capacità; SOTTOLINEA che sebbene sia quantitativamente esiguo per i paesi in via di sviluppo nel loro complesso, l'APS resta un'importante fonte di finanziamento per i paesi in via di sviluppo meno avanzati (PMS) e i paesi in situazioni di fragilità o di conflitto e continua a svolgere un ruolo significativo nell'integrare gli sforzi di tutti i paesi in via di sviluppo per mobilitare altre risorse;
31. RICORDA che varie politiche e strumenti finanziari dell'UE contribuiscono in maniera orizzontale all'attuazione degli OSS, compresa la politica di coesione che mira a ridurre le disparità tra le diverse regioni nell'UE;
32. Il commercio è uno dei fattori chiave della crescita inclusiva e dello sviluppo sostenibile ed è uno strumento essenziale per l'attuazione dell'Agenda 2030. L'UE è all'avanguardia negli sforzi per mettere il commercio al servizio di una crescita inclusiva e di uno sviluppo sostenibile: il nostro mercato è il più aperto nei confronti dei paesi in via di sviluppo; L'UE promuove attivamente lo sviluppo e l'integrazione regionali, il che può aiutare i paesi a migliorare la loro competitività sul mercato globale, stimolare il commercio, gli investimenti e la mobilità e contribuire alla promozione della pace e della stabilità; SOTTOLINEA che la strategia "Commercio per tutti" dell'UE, adottata immediatamente dopo l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, impegna l'UE a perseguire una politica commerciale e di investimento sostenibile, che integra lo sviluppo sostenibile in tutte le sue dimensioni;

33. ACCOGLIE CON FAVORE la proposta di estensione del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS 2.0), che è al centro del piano di investimenti per l'Europa con l'obiettivo di mobilitare almeno 500 miliardi di euro di investimenti entro il 2020; RILEVA che la proposta della Commissione di estendere il FEIS 2.0 comprende l'obiettivo di dedicare almeno il 40% dei finanziamenti del FEIS, nel quadro dello sportello relativo alle infrastrutture e all'innovazione, all'azione per il clima;
34. SI COMPIACE della proposta di iniziativa relativa al piano per gli investimenti esterni (PIE), comprendente il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD), che incoraggerà la mobilitazione degli investimenti, provenienti in particolare dal settore privato, a favore dello sviluppo sostenibile, affrontando in tal modo le cause profonde della migrazione irregolare; RILEVA che il PIE dovrebbe anche potenziare l'assistenza tecnica e sostenere le riforme al fine di aumentare in modo sostanziale gli investimenti nei paesi in via di sviluppo; SOTTOLINEA che gli investimenti sostenibili oggetto di sostegno devono essere conformi all'auspicata transizione verso un'economia sostenibile, compatibile con l'ambiente ed inclusiva, e non devono andare a discapito del nostro clima, dell'ambiente o dei diritti umani; RICORDA la sua ambizione di rendere il PIE operativo nel corso del 2017;

### *Follow-up, monitoraggio e valutazione*

35. RICONOSCE la responsabilità primaria degli Stati membri nel follow-up e nella valutazione a livello nazionale, regionale e globale dei progressi compiuti verso gli OSS, e RIBADISCE l'impegno degli Stati membri a svolgere valutazioni periodiche e inclusive dei progressi compiuti a livello nazionale e subnazionale, se del caso, in maniera partecipativa;
36. SOTTOLINEA l'importanza di un follow-up e di una valutazione solidi, sistematici, efficaci, partecipativi, trasparenti e integrati dell'attuazione degli OSS per seguire i progressi compiuti, analizzare i risultati conseguiti e garantire l'assunzione di responsabilità; ACCOGLIE CON FAVORE l'intenzione della Commissione di contribuire al monitoraggio, alla comunicazione e alla valutazione dei progressi compiuti verso gli OSS nell'ambito dell'UE e SOTTOLINEA che tale valutazione dovrebbe integrare e non duplicare i meccanismi di valutazione esistenti;

37. SOTTOLINEA il ruolo centrale del Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile nel follow-up e nella revisione dell'Agenda 2030 a livello globale, in quanto importante forum per tracciare un bilancio, per favorire le valutazioni, il dialogo, l'apprendimento reciproco e per rafforzare l'interfaccia tra scienza e politica. SOTTOLINEA la necessità di garantire che i progressi compiuti dall'UE e da ciascuno Stato membro nell'attuazione dell'Agenda 2030 siano comunicati nell'ambito del Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile, ad intervalli regolari, anche mediante revisioni nazionali volontarie. Ciò contribuirà a garantire la responsabilità nei confronti dei cittadini; SI RALLEGRA del fatto che molti Stati membri dell'UE si siano già offerti di fare presentazioni nazionali nell'ambito del Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile; e INVITA la Commissione a predisporre la prima relazione dell'UE sull'attuazione interna ed esterna dell'Agenda 2030 da parte dell'UE nel Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile entro il 2019;
38. RICORDA che l'Agenda 2030 richiede dati disaggregati di qualità, accessibili, tempestivi e affidabili per misurare un equo progresso nelle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile in modo da garantire che nessuno sia lasciato indietro; PRENDE ATTO dei lavori intrapresi a livello delle Nazioni Unite per completare il quadro globale di indicatori; INVITA la Commissione e gli Stati membri ad utilizzare i dati e le informazioni provenienti da meccanismi di comunicazione esistenti, ove possibile, e a garantire l'allineamento, se del caso, ai lavori dell' *Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goals Indicators* (gruppo interagenzie di esperti sugli indicatori per gli obiettivi di sviluppo sostenibile (IAEG-SDG)), nonché a sostenere attivamente la misurabilità e l'ulteriore sviluppo degli indicatori OSS; SOTTOLINEA la necessità di evitare la duplicazione degli sforzi nello sviluppo dei rispettivi quadri di monitoraggio; INVITA la Commissione e gli Stati membri a sostenere i paesi partner nella raccolta e nella comunicazione dei dati;
39. INVITA la Commissione ad effettuare un monitoraggio dettagliato e regolare degli OSS a livello dell'UE anche, se del caso, nell'ambito del semestre europeo, e a sviluppare a tal fine un quadro di indicatori di riferimento basandosi sugli indicatori esistenti e sui dati forniti dagli Stati membri, dalle istituzioni e dalle organizzazioni internazionali, e a corredarlo di una valutazione qualitativa dei progressi compiuti; e INVITA la Commissione e, se del caso, gli Stati membri ad utilizzare tale quadro di indicatori per valutare i progressi e le tendenze e informare il processo decisionale basato su dati fattuali;

40. SI IMPEGNA a valutare regolarmente l'impatto, iniziando quanto prima possibile, dell'Agenda 2030 nei settori d'intervento interessati e ad individuare eventuali lacune nell'attuazione e le azioni da intraprendere per garantire la piena, coerente ed efficace attuazione dell'Agenda 2030 in tutti i pertinenti settori d'intervento dell'UE, nonché a fare regolarmente il punto, a livello di Consiglio, dei progressi compiuti nell'attuazione dell'Agenda 2030 a livello dell'UE e a fornire orientamenti strategici, se del caso.
-

## Capitolo 1

Jeffrey D. Sachs

### INTRODUZIONE ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE\*

#### **Che cos'è lo sviluppo sostenibile?**

##### ***Lo sviluppo sostenibile come concetto analitico e normativo***

Lo sviluppo sostenibile è un'idea fondamentale per la nostra epoca. Si tratta sia di un modo di concepire il mondo sia di un metodo per la soluzione di problemi globali. Gli obiettivi dello sviluppo sostenibile (OSS) saranno le linee guida della diplomazia economica mondiale della prossima generazione. Questo libro rappresenta un'introduzione a questo campo, affascinante e vitale, del pensiero e dell'azione.

Il punto di partenza è il sovraffollamento del nostro pianeta. Attualmente, la popolazione della Terra è di 7,2 miliardi di individui, circa 9 volte gli 800 milioni di persone che si stima vivessero nel 1750, agli albori della Rivoluzione industriale. La popolazione mondiale continua ad aumentare rapidamente, a un tasso di circa 75 milioni di persone all'anno; nel giro di una decina d'anni saremo 8 miliardi, e forse toccheremo i 9 miliardi nei primi anni 2040 (Sustainable Development Solutions Network [SDSN], 2013a, pp. 2, 5).

Questi miliardi di persone sono alla ricerca del loro punto d'appoggio nell'economia mondiale: i poveri lottano per avere il cibo, l'acqua potabile, l'assistenza sanitaria e un rifugio – ne hanno bisogno ai fini della mera sopravvivenza; chi si trova appena al di sopra della soglia di povertà è alla ricerca di un maggior benessere e di un futuro migliore per i propri figli. Chi si trova nei paesi ad alto reddito spera che i progressi tecnologici saranno in grado di assicurare livelli di benessere ancora più elevati; pare, insomma, che anche i ricchissimi sgomitino per farsi largo nelle classifiche mondiali della ricchezza.

In breve, 7 miliardi di persone stanno cercando di migliorare la propria posizione economica e lo fanno nell'ambito di un'economia mondiale sempre più interconnessa attraverso il commercio, la finanza, le tecnologie, i flussi produttivi, le migrazioni e le reti sociali. Le dimensioni dell'economia mondiale – il cui prodotto è stimato attualmente in 90 trilioni di dollari all'anno (cifra che viene chiamata prodotto mondiale lordo, o PML) – sono senza precedenti (SDSN 2013a, p. 2). In termini statistici, anche se piuttosto approssimativi, le dimensioni attuali del PML sono almeno 200 volte quelle del 1750; in realtà, si tratta di un confronto molto difficile, poiché buona parte dell'economia mondiale è oggi costituita da beni e servizi che 250 anni fa neppure esistevano.

Quel che è certo è che ha dimensioni enormi, cresce velocemente (del 3-4 per cento annuo) ed è gravemente squilibrata per quanto riguarda la distribuzione del reddito fra i diversi paesi nonché al loro interno. Il nostro mondo è caratterizzato da ricchezze favolose e da estrema povertà: miliardi di persone godono di una longevità e di una buona salute che le precedenti generazioni nemmeno si immaginavano; eppure almeno un miliardo di esseri umani vive in condizioni di miseria tali da dover lottare ogni giorno solo per sopravvivere. I più poveri fra i poveri affrontano quotidianamente la sfida fra la vita e la morte dovuta alla scarsa alimentazione, alla mancanza di assistenza sanitaria, ad

---

\* **Nota bene:** Questo capitolo è estratto dal volume 'L'era dello sviluppo sostenibile' (Università Bocconi Editore 2015). Il suo uso è consentito solamente a fini didattici. Ne sono vietate la diffusione e la riproduzione in qualsiasi modalità o formato.

abitazioni malsane, alla mancanza di acqua potabile e alle pessime condizioni igieniche.

Oltre a essere significativamente squilibrata, l'economia mondiale rappresenta una notevole minaccia per la Terra stessa. L'umanità, come ogni specie vivente, dipende dalla natura per il cibo, l'acqua, le materie prime in caso di gravi minacce ambientali, quali epidemie e calamità naturali. Tuttavia, per essere una specie che dipende dalla generosità della natura, o da quelli che gli scienziati definiscono «servizi ambientali», facciamo ben poco per proteggere la base concreta della nostra stessa sopravvivenza! La gigantesca economia mondiale sta propiziando un'altrettanto gigantesca crisi ambientale, una crisi che minaccia la vita e il benessere di miliardi di persone e la sopravvivenza sul pianeta di milioni di altre specie, se non anche della nostra.

Apprenderemo che le minacce ambientali si stanno presentando su diversi fronti: l'umanità sta alterando il clima, la disponibilità di acqua dolce, la composizione chimica degli oceani e gli habitat di altre specie. Questi effetti sono ora tanto estesi da provocare alla Terra stessa mutamenti nel funzionamento dei processi basilari – come i cicli dell'acqua, dell'azoto e del carbonio – dai quali dipende la vita. Non conosciamo con precisione dimensioni, tempistica e implicazioni di tali cambiamenti, ma ne sappiamo abbastanza per renderci conto che sono estremamente pericolosi e senza precedenti nell'arco dei 10.000 anni di storia della civiltà umana.

Ed è a questo punto che entra in gioco lo sviluppo sostenibile. In quanto ricerca intellettuale, lo sviluppo sostenibile tenta di capire il senso delle interazioni fra tre sistemi complessi: economia mondiale, società globale e ambiente fisico terrestre. Come si modifica nel tempo un'economia che conta 7,2 miliardi di individui e vale 90 trilioni di dollari di prodotto lordo? A cosa è dovuta la crescita economica? Perché continua a esserci povertà? Che cosa accade quando miliardi di persone si trovano di colpo interconnesse attraverso mercati, tecnologia, finanza e reti sociali? Come funziona una società globale caratterizzata da una così profonda disuguaglianza di reddito, ricchezza e potere? C'è possibilità che i diseredati sfuggano al proprio destino? È possibile che i sentimenti umani di fiducia e simpatia superino le divisioni di classe e di potere? E che cosa succede quando l'economia mondiale si trova in rotta di collisione con l'ambiente fisico? C'è un mezzo per cambiare strada, per combinare lo sviluppo economico con la sostenibilità ambientale?

Lo sviluppo sostenibile è anche un punto di vista normativo sul mondo, nel senso che raccomanda un insieme di *obiettivi* cui il mondo dovrebbe aspirare. Le nazioni adotteranno gli OSS proprio come guida per il corso futuro dello sviluppo economico e sociale del pianeta. In senso normativo (o etico), lo sviluppo sostenibile auspica che nel mondo il progresso economico abbia la più ampia diffusione; che la povertà estrema sia eliminata; che la solidarietà sociale sia incoraggiata mediante politiche volte a rafforzare il sentimento comunitario; che l'ambiente venga protetto dal degrado provocato dalle attività umane. Si noti che lo sviluppo sostenibile propone un quadro olistico in cui la società punta a obiettivi economici, sociali e ambientali. A volte, tale concetto viene sintetizzato così: gli OSS richiedono una *crescita economica inclusiva dal punto di vista sociale e sostenibile dal punto di vista ambientale*.

Per raggiungere gli obiettivi economici, sociali e ambientali degli OSS, si deve però conseguire anche un quarto obiettivo: una buona governance. I governi devono svolgere molte funzioni essenziali per la prosperità delle società; fra tali funzioni vi sono la fornitura di infrastrutture quali strade, porti ed energia; la protezione degli individui dalla criminalità e dalla violenza; la promozione della ricerca scientifica e delle nuove tecnologie; la messa in atto di norme e regolamenti a difesa dell'ambiente. Questo elenco, ovviamente, è solo una breve esemplificazione di ciò che la gente spera di ottenere dai propri governi; in realtà, capita troppo spesso che finisca per ottenere il contrario: corruzione, violenza e mancanza di servizi pubblici.

Una buona governance, nel mondo d'oggi, non può riferirsi solo ai governi, poiché spesso sono le multinazionali a disporre di maggior potere. Il nostro benessere dipende dal fatto che queste grandi aziende agiscano secondo la legge, rispettino l'ambiente naturale e diano sostegno alle



comunità in cui operano, in particolare nella lotta alla povertà estrema. La realtà, tuttavia, come nel caso dei governi, è frequentemente di segno opposto: le multinazionali sono spesso gli agenti della corruzione, comprando a suon di mazzette i funzionari pubblici per piegare a proprio vantaggio norme o politiche fiscali, e dedicandosi all'evasione fiscale, al riciclaggio di denaro sporco e al deterioramento sconsiderato dell'ambiente.

Perciò, ai fini di una società ben ordinata, l'aspetto normativo dello sviluppo sostenibile prevede il perseguimento di quattro obiettivi fondamentali: prosperità economica; inclusione e coesione sociali; sostenibilità ambientale; buona governance da parte dei principali attori sociali, governi e aziende compresi. C'è molta carne al fuoco e per conseguire concretamente lo sviluppo sostenibile le sfide davvero non mancano; però, la posta in gioco è molto alta. Raggiungere tale scopo sul nostro pianeta sovrappopolato, pieno di ingiustizie e degradato è la sfida più importante per la nostra generazione. Gli OSS devono essere la bussola, il principio guida per il futuro sviluppo del pianeta da qui alla metà del secolo.

Prima di andare avanti, racconterò in breve la storia dell'idea di sviluppo sostenibile. L'origine del termine «sostenibile» nell'accezione relativa agli ecosistemi risale a molto tempo fa. Per esempio, i manager del settore ittico usano da lungo tempo il concetto di «rendimento massimo sostenibile» per indicare la quantità massima di pesce che può essere pescato annualmente senza compromettere la stabilità degli stock ittici. Nel 1972, alla Conferenza ONU sull'ambiente umano tenutasi a Stoccolma, fu portato per la prima volta all'attenzione del mondo il problema del mantenimento della sostenibilità nel contesto della crescita economica. In quello stesso anno, il best seller *I limiti dello sviluppo*, pubblicato dal Club di Roma, sostenne con grande vigore che la continua crescita economica sulla base dei modelli predominanti avrebbe finito per scontrarsi con la limitatezza delle risorse della Terra, portando a un loro futuro esaurimento e quindi a un crollo dell'economia stessa.

Se il 1972 portò alla ribalta mondiale il tema dello sviluppo sostenibile, l'espressione stessa fu introdotta otto anni dopo, in un'autorevole pubblicazione intitolata *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development* (1980). Nella prefazione, questa pubblicazione rivoluzionaria osservava che

gli esseri umani, nel ricercare lo sviluppo economico e il godimento delle ricchezze della natura, devono venire a patti con la realtà della limitatezza delle risorse e della capacità biologica degli ecosistemi, e devono tener conto dei bisogni delle generazioni future.

Lo scopo del documento era di «dare un contributo al conseguimento dello sviluppo sostenibile mediante la tutela delle risorse viventi» (p. IV). L'espressione fu poi adottata e resa popolare nel report della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, largamente nota con il nome della sua presidente, Gro Harlem Brundtland. La Commissione Brundtland diede una definizione classica del concetto di sviluppo sostenibile, definizione che venne usata per i successivi venticinque anni:

Lo sviluppo sostenibile è quello sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri  
(Brundtland, 1987, p. 41).

Questo concetto «intergenerazionale» di sviluppo sostenibile venne adottato diffusamente, anche al Summit sulla Terra di Rio de Janeiro nel 1992. Uno dei principi chiave della Dichiarazione di Rio fu che «lo sviluppo attuale non deve minacciare i bisogni della presente generazione e di quelle future».

Nel corso del tempo, tuttavia, la definizione di sviluppo sostenibile ha assunto un'impostazione più pratica che, focalizzandosi in misura minore sui bisogni intergenerazionali e in misura maggiore sull'approccio olistico, stabilisce un collegamento fra sviluppo economico, inclusione sociale e sostenibilità ambientale. Nel 2002, a Johannesburg, al Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile dell'ONU, si parla di «integrazione delle tre componenti dello sviluppo sostenibile – sviluppo economico, sviluppo sociale e protezione dell'ambiente – come di tre pilastri interdipendenti che si sostengono vicendevolmente» (World Summit on Sustainable Development, 2002, 2). L'idea dell'equità intergenerazionale non viene accantonata, ma ora l'accento è posto sullo sviluppo olistico che abbraccia obiettivi economici, sociali e ambientali.

Questa visione dello sviluppo sostenibile basata su tre componenti viene messa di nuovo in risalto in occasione del ventesimo anniversario del Summit di Rio. Nel documento finale del Summit Rio+20 («The Future We Want»), gli scopi dello sviluppo sostenibile vengono definiti nel modo seguente:

Ribadiamo inoltre la necessità di conseguire uno sviluppo sostenibile mediante: promozione di una crescita economica sostenuta, inclusiva ed equa; creazione di maggiori opportunità per tutti; riduzione delle disuguaglianze; aumento del tenore di vita essenziale; incoraggiamento di uno sviluppo sociale equo e inclusivo; promozione di una gestione integrata e sostenibile delle risorse naturali e degli ecosistemi che sostenga, tra l'altro, lo sviluppo economico, sociale e umano facilitando nel contempo risanamento, rigenerazione e tutela degli ecosistemi, nonché la loro capacità di recupero nei confronti delle nuove sfide emergenti (Assemblea generale dell'ONU 2012, par. 4).

Gli OSS, richiamati nel medesimo documento, devono essere fondati sullo schema delle tre componenti, e in «The Future We Want» vengono annunciati così:

[Gli OSS] dovrebbero perseguire in maniera equilibrata tutte le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile e le loro varie connessioni... Inoltre, sottolineiamo il fatto che gli OSS dovrebbero essere orientati all'azione concreta, espressi in termini concisi e facili da comunicare, poco numerosi, tendenzialmente ambiziosi, di natura globale e applicabili a tutti i paesi pur tenendo conto delle diverse realtà, capacità e livelli di sviluppo nazionali e rispettando politiche e priorità nazionali...

I governi dovrebbero guidare l'implementazione [degli OSS] con il coinvolgimento attivo di tutti gli stakeholder del caso (Assemblea generale dell'ONU 2012, parr. 246-247).

Nell'ultimo capitolo approfondirò il tema degli OSS. Fino a quel momento, utilizzerò il concetto di sviluppo sostenibile nel significato corrente di schema normativo a tre componenti che comprende sviluppo economico, inclusione sociale e sostenibilità ambientale. Inoltre, farò riferimento allo sviluppo sostenibile come a un *campo di studio analitico*, che mira a spiegare e predire le interazioni complesse e non lineari fra sistemi umani e naturali. Vediamo ora questo significato analitico del termine.

## ***Abbracciare la complessità***

Lo sviluppo sostenibile, oltre a essere un concetto normativo (etico), è anche una scienza dei sistemi complessi. Un sistema è un gruppo di componenti interagenti che, assieme alle regole per la loro interazione, costituiscono un tutto interconnesso. Il cervello è un sistema di neuroni interagenti; il corpo umano è un sistema composto da circa 10 trilioni di singole cellule, in cui alcune interagiscono in maniera sistematica all'interno di vari sistemi di organi (sistema circolatorio, sistema nervoso, sistema digestivo ecc.); la cellula stessa è un sistema di organelli interagenti; e l'economia è un sistema composto da milioni di individui e imprese, tenuti assieme nell'ambito di mercati, contratti, leggi, servizi pubblici e regolamenti.

Diciamo che tali sistemi sono complessi perché le loro interazioni danno origine a comportamenti e modelli non facilmente distinguibili dai sottostanti componenti stessi. Il cervello cosciente non può essere ridotto a un elenco di neuroni e di neurotrasmettitori; funzioni quali la coscienza dipendono da interazioni molto complesse fra i neuroni che lo compongono. Una cellula vivente è più della somma di nucleo, ribosomi e altri componenti; i sistemi del metabolismo, dell'espressione genica e simili dipendono da interazioni altamente complesse fra i loro componenti. Un'economia in crescita è più della somma delle sue imprese e dei suoi lavoratori. Gli studiosi della complessità parlano delle *proprietà emergenti* di un sistema complesso, riferendosi a quelle caratteristiche che emergono dalle interazioni dei componenti per dar luogo a qualcosa che è «maggiore della somma delle sue parti».

I sistemi complessi hanno molte caratteristiche impreviste; spesso reagiscono a shock o cambiamenti in maniera non lineare, nel senso che anche un piccolo cambiamento nei componenti può provocare un cambiamento di enorme portata, forse catastrofico, nella performance complessiva del sistema. Un piccolo cambiamento nella struttura chimica della cellula ne può causare la morte; un piccolo mutamento nell'ambiente fisico può provocare grandi cambiamenti e a cascata nell'abbondanza relativa delle specie che vivono in quell'ambiente. Il fallimento di una singola azienda può far scoppiare il panico e innescare una recessione globale, come accadde nel settembre 2008 quando fallì la Lehman Brothers. Un solo fallimento bancario, o un solo focolaio d'infezione, o un'impercettibile variazione della temperatura terrestre, possono innescare una reazione a catena, un processo di feedback positivo, con conseguenze esplosive.

Lo sviluppo sostenibile coinvolge non uno, bensì quattro sistemi complessi. Ha a che fare con un'*economia globale* che ora abbraccia tutto il mondo; punta l'attenzione sulle *interazioni sociali* di fiducia, etica, disuguaglianza e reti di solidarietà sociale nelle comunità (comprese le nuove community globali online rese possibili dalla rivoluzione nelle tecnologie di informazione e comunicazione, o ICT); analizza i cambiamenti nei *sistemi terrestri* complessi, come il clima e gli ecosistemi; studia i problemi di *governance*, incluse le performance di governi e imprese. In ciascuno di tali sistemi – economico, sociale, ambientale e di governance – si manifestano con estrema chiarezza tutte le proprietà caratteristiche dei sistemi complessi, come il comportamento emergente e un'accentuata dinamica non lineare (inclusi boom e recessioni).

La comprensione dei sistemi complessi richiede anche una certa complessità di pensiero; infatti, è un errore credere che i problemi dello sviluppo sostenibile mondiale si possano ridurre a una sola idea oppure a un'unica soluzione. Un fenomeno complesso quale la presenza della povertà in mezzo all'abbondanza ha molte cause che non si possono risolvere con una singola diagnosi o prescrizione, proprio come nei casi di danni ambientali o di comunità rovinata da diffidenza e violenza. I medici sono preparati per capire e reagire a quel sistema complesso che è il nostro corpo, sanno che uno stato febbrile o un dolore può avere svariate cause. Parte del lavoro di un bravo medico è fare una diagnosi differenziale della causa specifica della febbre in un determinato paziente. Analogamente, un professionista qualificato nel campo dello sviluppo sostenibile deve essere un esperto di sistemi complessi, in grado di riconoscere la complessità dei problemi e di fare una diagnosi

specifica di ogni particolare caso.

### ***Il ruolo del cambiamento tecnologico***

Il Maglev – treno a levitazione magnetica – di Shanghai è un gioiello della tecnologia in grado di trasportare i passeggeri dal centro della città al suo aeroporto internazionale a oltre 300 km orari; è il frutto della collaborazione fra aziende europee e cinesi ed è in servizio da oltre un decennio. Si tratta di un esempio del modo in cui le nuove tecnologie possono contribuire a conseguire uno sviluppo sostenibile migliorando i servizi di trasporto e l'efficienza energetica, facilitando anche il passaggio a un sistema energetico pulito, a bassa emissione di CO<sub>2</sub>. Il Maglev, a differenza delle precedenti ferrovie cinesi, è alimentato dall'elettricità e non dal carbone o dal gasolio. Se e quando l'elettricità che fa viaggiare il Maglev sarà prodotta con una fonte di energia primaria a bassa emissione di CO<sub>2</sub>, invece che con il carbone che oggi in Cina è la principale fonte per la produzione di elettricità, le ferrovie elettriche favoriranno anche la transizione dai combustibili fossili alle più sicure fonti energetiche a bassa emissione di CO<sub>2</sub>, come quelle eoliche e solari (che sono molto meno inquinanti e non provocano il cambiamento climatico, come vedremo più avanti).

Nel corso della nostra analisi sullo sviluppo sostenibile evidenzieremo tre aspetti della tecnologia. In primo luogo, i progressi tecnologici rappresentano il fattore principale della crescita economica globale a lungo termine. Lo sviluppo accelerato dell'economia mondiale a partire dal 1750 è l'effetto di 250 anni di progressi tecnologici, prima con il motore a vapore – e quindi con i trasporti ferroviari e navali a vapore –, poi con il motore a combustione interna, l'elettrificazione, la chimica industriale, l'agricoltura scientifica, l'aviazione, l'energia nucleare e infine le odierne ICT. Senza tali progressi, l'economia e la popolazione mondiali avrebbero smesso di crescere molto tempo fa.

In secondo luogo, i progressi tecnologici hanno spesso effetti secondari negativi, anche quando quelli diretti sono estremamente positivi. L'uso del carbone come combustibile è sia l'emblema della Rivoluzione industriale sia l'origine della nostra attuale crisi ambientale. Il carbone rese possibile l'affermarsi della civiltà moderna attraverso l'invenzione del motore a vapore e lo sfruttamento dei combustibili fossili come forza motrice, ma oggi è usato in quantità tale, e con tanto gravi effetti collaterali, da mettere in pericolo la civiltà stessa. Nel 2010, le attività umane hanno provocato l'emissione di circa 14 miliardi di tonnellate di anidride carbonica (CO<sub>2</sub>) attraverso la combustione del carbone, quasi la metà delle emissioni totali mondiali di CO<sub>2</sub> dovute ai combustibili fossili. Se il carbone non verrà rapidamente eliminato oppure utilizzato con tecnologie nuove (come la cattura e lo stoccaggio di CO<sub>2</sub>, di cui parleremo), i danni per il pianeta e per l'economia globale saranno enormi.

In terzo luogo, i progressi tecnologici – almeno in una certa misura – sono sotto il controllo dell'uomo. A volte, il progresso è raffigurato come una grande lotteria, determinata dalla fortuna nel sorteggio o dall'abilità di singoli inventori e scienziati, altre volte, viene descritto come un semplice adeguamento alle richieste del mercato. Le aziende investono in ricerca e sviluppo (R&S) per guadagnare, così finiamo per fare ricerca su temi che interessano al mercato e che non sono necessariamente di vitale importanza per i poveri o per l'ambiente. Però c'è un altro aspetto del cambiamento tecnologico, cioè l'idea che lo si possa *dirigere* verso finalità umane mediante un'interazione deliberata, fondata su obiettivi, tra attività di R&S pubbliche e private.

Siamo abituati all'idea che i governi manovrino la tecnologia per «ragioni di stato», cioè per scopi militari. I governi hanno sempre reclutato scienziati e inventori per progettare e costruire nuove armi e strumenti di difesa, che in molti casi implicavano innovazioni tecnologiche fondamentali. La prima guerra mondiale fu foriera di progressi decisivi per quanto riguarda l'aviazione, mentre la seconda lo fu per computer, radar, semiconduttori, missilistica, antibiotici, comunicazioni e innumerevoli altre innovazioni scaturite dalla ricerca finanziata dallo stato, compreso il Progetto

Manhattan che vide riuniti numerosi fisici di fama mondiale per progettare e costruire le prime bombe atomiche.

Naturalmente, sarebbe preferibile fare progressi tecnologici con mezzi, e fini, pacifici e, in realtà, ci sono precedenti di sostegno statale per innovazioni tecnologiche in campo civile (benché spesso i governi, pure in questo caso, avessero in mente anche scopi militari). Negli ultimi decenni, internet, information technology, aviazione, tecnologie spaziali (come i sistemi di posizionamento globale), genomica, nanotecnologie e numerose altre aree di progresso tecnologico devono il loro sviluppo in maniera significativa al sostegno pubblico. Nell'epoca dello sviluppo sostenibile, avremo bisogno di tale cambiamento tecnologico mirato al fine di realizzare nuovi progressi in tema di sostenibilità per quanto riguarda energia, trasporti, costruzioni, produzione alimentare, assistenza sanitaria, istruzione e altri settori. Per far sì che le innovazioni siano mirate, i governi dispongono di numerosi strumenti, fra cui finanziamento pubblico della R&S, ricerca in laboratori pubblici, regolamentazioni, premi per nuove invenzioni, modifiche della legislazione sui brevetti (per esempio, favorire la R&S su particolari malattie).

### ***Lo sviluppo sostenibile come approccio normativo***

Lo sviluppo sostenibile è un mezzo per interpretare il mondo come interazione complessa fra sistemi economici, sociali, ambientali e politici; ma è anche una visione etica e normativa del mondo stesso, un mezzo per definire gli obiettivi di una società ben funzionante, una società che assicura il benessere dei propri cittadini di oggi e di domani. Il punto fondamentale dello sviluppo sostenibile in senso normativo è che ci stimola ad avere una visione olistica di ciò che dovrebbe essere una buona società. Per molti è facile rispondere che una buona società è una società ricca, nella quale lo scopo ultimo dell'attività economica e politica è rappresentato dall'aumento dei redditi; è evidente, però, che questa visione è troppo riduttiva. Supponiamo che una società sia ricca, in media, perché un individuo è ricchissimo mentre tutti gli altri sono, in effetti, poverissimi; la maggioranza della gente non la riterrebbe una società molto attraente, che apporta benessere alla cittadinanza, perché alle persone non interessa solo il reddito medio, ma anche la sua distribuzione.

Circa la distribuzione del benessere, i problemi da affrontare sono di almeno cinque tipi. Il primo riguarda la povertà estrema: c'è qualcuno ancora eccessivamente povero in mezzo all'abbondanza? Il secondo è la disuguaglianza: è molto ampio il divario fra ricchi e poveri? Il terzo è la mobilità sociale: un povero, oggi, può sperare di migliorare la propria posizione economica in futuro, oppure le barriere sono troppo alte? Il quarto è la discriminazione: nell'ambito di un gruppo, vi sono alcuni individui – quali donne, minoranze razziali o religiose, o popolazioni indigene – svantaggiati dalla propria identità? Il quinto riguarda la coesione sociale: la società è lacerata da diffidenza, animosità, cinismo e dall'assenza di un codice morale condiviso? Lo sviluppo sostenibile si occupa di questi problemi, sollecitando la società a mirare all'eliminazione della povertà estrema; alla riduzione del divario macroscopico fra ricchezza e povertà; a un alto grado di mobilità sociale, compresa la possibilità per i bambini nati in povertà di avere una vita dignitosa; alla rimozione delle discriminazioni, siano esse di genere, di razza, di religione o di etnia; e infine a comportamenti che favoriscano la fiducia reciproca, il mutuo soccorso, i valori morali e la coesione sociale. Possiamo sintetizzare tali obiettivi con l'espressione *inclusione sociale*.

Un altro aspetto di una società giusta è quello di essere una valida salvaguardia dell'ambiente naturale. Se alteriamo i sistemi fisici dell'acqua e della biodiversità, se depauperiamo gli oceani e disbosciamo le grandi foreste pluviali, subiremo perdite incommensurabili. Se continuiamo a seguire una strada che porta a sostanziali modifiche del clima terrestre, ci troveremo ad affrontare gravi pericoli. Quindi, la sostenibilità ambientale, da un punto di vista normativo, pare sicuramente giusta e convincente innanzitutto se, come dovrebbe, ci sta a cuore il benessere dei nostri figli, dei nostri nipoti e delle future generazioni.

A noi sta a cuore anche il funzionamento del nostro stato. Una buona governance e il predominio della legge creano un senso di sicurezza e di benessere. Al contrario, corruzione, illegalità, politici non degni di fiducia, servizi statali opachi, evidenti discriminazioni, intralazzi e così via creano insicurezza e malcontento. Alcune ricerche molto accurate hanno confermato che in tutto il mondo la gente è più felice e soddisfatta se ha fiducia nel proprio governo; in molti paesi, sfortunatamente, non crede che il proprio governo sia onesto e giusto, e che le garantisca un livello adeguato di sicurezza, e non le mancano i motivi validi, anzi ne ha fin troppi, per pensarla in questo modo.

Perciò, da un punto di vista normativo potremmo dire che una buona società non è solo una società economicamente prospera (con alto reddito pro capite) ma anche una socialmente inclusiva, sostenibile per quanto riguarda l'ambiente e ben governata. È questa la mia definizione operativa degli obiettivi normativi dello sviluppo sostenibile, ed è anche il punto di vista sostenuto dagli OSS adottati dagli stati membri dell'ONU. La questione fondamentale è come valutare la nostra conoscenza delle interconnessioni fra economia, società, ambiente e governance, e impiegarla per stabilire come dar vita a società prospere, inclusive, sostenibili e ben governate; in altre parole, come possiamo realizzare gli OSS? Vedremo che ci sono alcuni mezzi veramente efficaci per conseguire lo sviluppo sostenibile come insieme condiviso di obiettivi per il pianeta.

### ***Trade-off e sinergie negli obiettivi economici, sociali e ambientali***

È opinione largamente condivisa che vi siano importanti trade-off nel perseguire obiettivi economici, sociali e ambientali. Per esempio, è opinione comune che la società possa tendere a essere ricca, o a essere equa, ma che se mira a una maggiore equità, finirà per essere meno ricca. In tale visione, reddito ed equità sono *sostituti*. In altre parole, il dibattito verte spesso sul dilemma se «aumentare la torta dell'economia» oppure «dividere la torta più equamente». Anche nei riguardi dell'ambiente si ritiene spesso che vi sia un dilemma analogo: una società povera, dicono, deve scegliere fra crescita e ambiente.

Gli economisti usano spesso i termini «efficienza» ed «equità» per descrivere tali scelte. Efficienza significa assenza di sprechi nell'economia: non c'è modo di alzare il reddito o il benessere di un individuo senza abbassare quello di qualcun altro. In sostanza, la grandezza della torta è la massima possibile. Equità significa correttezza nella distribuzione, ricordando che i criteri per giudicare la correttezza possono variare secondo i diversi individui. Riprendendo l'opinione comune illustrata sopra, c'è un trade-off fra efficienza ed equità: le società che mirano a una maggiore equità introducono inevitabilmente nell'economia delle inefficienze, che portano a uno spreco di risorse. Per esempio, una tassa sui ricchi al fine di distribuire reddito ai poveri potrebbe fungere da disincentivo al lavoro sia dei ricchi (che vedrebbero finire in tasse una parte del loro reddito) sia dei poveri (che sarebbero meno incentivati a lavorare). La conseguenza può sì essere una maggiore equità, ma a spese dell'efficienza e con una diminuzione della produzione.

Questa visione delle cose è fin troppo pessimistica. Vedremo perché perseguire l'equità può favorire anche l'efficienza, e perché incoraggiare la sostenibilità può far aumentare, allo stesso tempo, efficienza ed equità. In proposito, ecco due semplici esempi. Supponiamo che i proventi dell'imposta patrimoniale vengano impiegati non per incrementare i consumi dei poveri bensì per la loro istruzione e per la loro assistenza sanitaria. Gli investimenti in sanità e istruzione possono avere un ritorno molto elevato per i poveri, mettendoli in condizione di essere molto più produttivi. Se l'attività lavorativa dei ricchi è scarsamente influenzata dalle imposte, mentre la produttività dei poveri ne trae grandi benefici, allora l'esito può benissimo essere un aumento sia dell'efficienza che dell'equità. Analogamente, gli investimenti nel controllo dell'inquinamento possono accrescere la produttività dei lavoratori in quanto fanno diminuire malattie e assenteismo, in particolare tra i poveri che vivono negli ambienti maggiormente inquinati. Così, il controllo dell'inquinamento raggiunge tre scopi: alto livello produttivo, maggiore equità e maggiore sostenibilità. Nella ricerca di efficienza, equità e

sostenibilità lo sviluppo sostenibile presenta *sinergie* più che trade-off.

## **Introduzione alla crescita economica**

### ***Valutare le dimensioni dell'economia***

Normalmente, gli economisti sintetizzano lo sviluppo economico complessivo di un paese facendo riferimento al prodotto interno lordo (PIL) pro capite. Il PIL misura il valore di mercato della produzione totale nell'ambito del paese in un dato periodo di tempo, di solito un anno. Il prodotto interno lordo pro capite si ottiene semplicemente dividendo il PIL per la popolazione. Poiché il PIL è la dimensione della torta economica complessiva, il PIL pro capite è la dimensione della fetta media che spetta a ognuno. È ovvio che in tutti i paesi la distribuzione effettiva del reddito sarà iniqua: alcune famiglie riceveranno una fetta della torta molto grande, mentre ad altre toccheranno solo delle briciole. Nonostante ciò, la fetta media – il PIL pro capite – è correlata piuttosto strettamente, sebbene imperfettamente, con altre misure del benessere nazionale, quali aspettativa di vita, livelli di istruzione, qualità delle infrastrutture e livelli di spesa personale.

Circa la misurazione del PIL ci sono da fare solo alcune brevi osservazioni. In primo luogo, il PIL misura la produzione entro i confini di un paese, che è cosa diversa dal reddito guadagnato dai residenti di quello stesso paese. Supponiamo che il paese sia esportatore di petrolio e che il governo ne sia proprietario per due terzi, mentre le aziende estere ne possedano un terzo. Il PIL terrebbe conto di tutto il petrolio prodotto nel paese, ma il reddito nazionale ne includerebbe solo i due terzi, quelli di proprietà statale. Chiamiamo prodotto nazionale lordo (PNL) questa misurazione basata sul reddito; in questo esempio, il PNL sarebbe inferiore al PIL.

In secondo luogo, il PIL misura la produzione a prezzi di mercato. Per ciascuna produzione dell'economia – come tonnellate di cereali, numero di automobili prodotte, numero di tagli dei capelli, locazioni di appartamenti e così via –, la quantità prodotta viene moltiplicata per il prezzo unitario, in modo da calcolare il suo valore complessivo; tali valori vengono sommati per calcolare il PIL. A questo livello, il PIL è espresso nella valuta nazionale, come dollari, pesos, euro, yen, yuan, won ecc. Per poter fare confronti fra i diversi paesi, le valute vengono convertite in dollari, in base al tasso di cambio di mercato, ottenendo così una misura comune per confrontare i diversi PIL. Dividendo il risultato per la popolazione di ciascun paese troviamo il PIL pro capite, che ci dà un'indicazione del tenore di vita nei vari paesi (tenendo presente che comunque cambia nell'ambito di ogni paese in base alla distribuzione del reddito fra le famiglie).

In questo confronto, però, c'è un problema. I prezzi dei singoli prodotti variano da paese a paese, anche quando vengono espressi in dollari. Supponiamo che nel primo paese i parrucchieri fatturino tagli dei capelli per 50 milioni di dollari e nel secondo, invece, per 25 milioni. Se il prezzo di un taglio dei capelli è il medesimo nei due paesi, avremmo ragione di concludere che il numero di tagli fatti nel primo paese è il doppio di quelli fatti nel secondo. Però, se nel primo paese il prezzo di mercato del taglio dei capelli è il doppio, allora il numero di tagli è in effetti il medesimo, anche se nel primo paese il volume del fatturato è doppio.

Quando confrontiamo i diversi PIL intendiamo confrontare il volume reale di beni e servizi, non la differenza dovuta semplicemente ai prezzi di mercato. Quindi gli statistici, per fare un confronto valido, hanno deciso di ricorrere a un insieme comune di «prezzi internazionali» per calcolare produzione e consumo di ciascun paese. A questa misura rettificata si dà il nome di PIL a parità di potere d'acquisto (PPA); l'uso di un insieme comune di prezzi internazionali ci dà la sicurezza che in ogni paese un dollaro di PIL, se calcolato a PPA (ovvero a prezzi internazionali), ha uno stesso potere d'acquisto in termini di beni e servizi effettivi.

In terzo luogo, dobbiamo tener presente che il PIL misura solo i beni e servizi oggetto di

transazioni nell'economia di mercato, non quelli trattati fuori mercato, come la produzione effettuata in ambito domestico. Per esempio, se una madre si prende cura dei propri figli, l'assistenza quotidiana in casa non è conteggiata nel PIL; se invece quella madre si prende cura a pagamento del bambino della vicina, il compenso per tale assistenza entra a far parte del PIL. Inoltre, il PIL non misura gli «eventi negativi» o i danni che spesso accompagnano la produzione, quali i costi dell'inquinamento industriale o delle distruzioni belliche. Perciò, il PIL pro capite è solo un indicatore approssimativo del vero benessere economico; infatti, nei paesi ad alto reddito la gente può essere afflitta da molte gravi sciagure – inquinamento, disastri naturali, guerre – senza che il PIL rifletta questi costi che ricadono sulla società.

### ***Che cosa intendiamo quando parliamo di crescita economica***

Domandate a qualunque responsabile della politica economica di un paese del mondo quale sia il suo principale obiettivo e invariabilmente la risposta sarà la «crescita economica». Ogni giorno i giornali ci informano sui più recenti tassi di crescita delle principali economie, nonché sulle prospettive per il futuro; tuttavia, che cos'è precisamente ciò che viene misurato quando si parla di crescita economica?

La crescita economica, in parole povere, misura la variazione del PIL in un dato periodo, per esempio l'anno corrente rispetto a quello passato o il trimestre in corso (gennaio-marzo) confrontato con quello precedente (ottobre-dicembre). Insomma, crescita economica significa aumento del PIL.

Ancora una volta è necessario puntualizzare subito alcuni aspetti. Se il PIL aumenta del 100 per cento ma raddoppia pure la popolazione, allora la fetta media della torta economica rimane invariata. Di norma, quindi, il nostro interesse per la crescita riguarda l'aumento del PIL pro capite piuttosto che del PIL in sé.

Inoltre, ci interessa l'aumento della produzione effettiva di beni e servizi, non dei loro prezzi. Facciamo un esempio. Se il paese produce una tonnellata di acciaio, a 500 dollari per tonnellata, il contributo al PIL è di 500 dollari; se il prezzo dell'acciaio aumenta a 1.000 dollari per tonnellata, mentre la produzione rimane ferma a una tonnellata, il contributo dell'acciaio al PIL sale a 1.000 dollari, anche se non c'è alcuna variazione della produzione effettiva. Di solito, perciò, non ci interessa il PIL a prezzi correnti (che siano interni o internazionali), ma quello a prezzi costanti. Per esempio, potremmo decidere che per i prossimi anni ogni tonnellata di acciaio verrà calcolata a un prezzo costante di 500 dollari, anche se il prezzo effettivo di mercato varierà, e questo lo chiameremo PIL a prezzi costanti. Infatti, per le ragioni indicate, siamo generalmente interessati al «PIL a prezzi internazionali costanti» o «PIL a parità di potere d'acquisto con prezzi costanti».

Per quale motivo ci interessa così tanto il PIL pro capite a prezzi internazionali costanti? Come abbiamo detto, tale misura tende a essere correlata ad altri indicatori della prosperità. Se il PIL pro capite aumenta, anche il benessere economico tende ad aumentare. I paesi più ricchi – quelli con un PIL pro capite più alto – mediamente hanno un benessere materiale più elevato rispetto ai paesi più poveri. La popolazione dei paesi ricchi tende ad avere livelli di consumo più alti e maggiore sicurezza alimentare, a essere più longeva e più protetta da malattie e catastrofi ambientali; anche le probabilità di subire violenze ed essere coinvolta in eventi bellici sono più basse. Inoltre, gli abitanti delle società più ricche tendono a essere più soddisfatti delle proprie condizioni di vita, come vedremo nel prossimo capitolo.

Eppure, per varie ragioni, alcune già menzionate e altre che lo saranno in seguito, l'aumento del PIL pro capite è *lungi dall'essere una misura perfetta del benessere*. È del tutto plausibile che il PIL pro capite aumenti ma che molta gente finisca per stare peggio. Ciò potrebbe verificarsi, per esempio, nel caso in cui solo una piccola parte della società sia beneficiaria degli aumenti della produzione; e potrebbe valere anche nel caso in cui la crescita della produzione di mercato sia controbilanciata da



«eventi negativi» che accadono al di fuori del mercato, per esempio danni ambientali come l'inquinamento atmosferico e idrico.

Comunque sia, vediamo di mettere a fuoco l'andamento di lungo termine del PIL pro capite a prezzi internazionali costanti. Il fatto positivo è che per molti decenni l'economia mondiale nel suo complesso ha avuto la tendenza a crescere. Ciò significa che se sommiamo il PIL (a prezzi internazionali costanti) di ogni paese e poi dividiamo il risultato – cui diamo il nome di PML – per la popolazione mondiale per trovare il PML pro capite, scopriamo che quest'ultimo è cresciuto piuttosto regolarmente di circa il 2-3 per cento all'anno. A sua volta, tale crescita globale, rispecchiando anche lo sviluppo delle economie nazionali (in quanto utilizza come misura il PIL pro capite), è stata accompagnata da molti altri progressi a livello di benessere materiale, quali migliori condizioni di salute, migliore istruzione e maggiore sicurezza alimentare (benché, purtroppo, unita all'incremento dell'obesità).

Una maniera empirica per determinare la crescita economica – che in realtà vale per qualunque tipo di crescita – è quella che viene chiamata «regola del 70» e che deriva dalla seguente idea. Si consideri un incremento del PML pro capite pari al 2 per cento annuo. Se prendiamo 70 e lo dividiamo per il tasso annuo di crescita, in questo caso 70 diviso per 2, ovvero 35, determiniamo il numero di anni necessario affinché le dimensioni dell'economia raddoppino. Quindi, un'economia che cresce del 2 per cento all'anno raddoppierà in 35 anni ( $= 70/2$ ); se la crescita globale accelera e tocca il 4 per cento annuo, il tempo si dimezza, scendendo a 17,5 anni ( $= 70/4$ ).

Ora, il punto chiave è che l'economia mondiale, dall'inizio della Rivoluzione industriale alla metà del Settecento, è cresciuta costantemente. Angus Maddison, lo studioso di storia economica scomparso nel 2010, ha reso un grande servizio agli economisti facendo una stima dell'andamento del PIL pro capite a partire dall'inizio dell'era cristiana (1 d.C.), con dati più dettagliati per gli anni successivi al 1820. Maddison ha misurato il PIL in ogni periodo e in ogni paese in base ai prezzi internazionali del 1990. Secondo tale calcolo, il PML è passato da 695 miliardi di dollari nel 1820 a circa 41 trilioni nel 2010; nello stesso arco di tempo, la popolazione mondiale è passata da circa 1,1 a 6,9 miliardi. Quindi, secondo le stime di Maddison, il PML pro capite (in dollari internazionali 1990 costanti) è aumentato da 651 a 5.942 dollari (Maddison, 2006).

A che velocità annua si è verificata tale crescita? Si noti che fra il 1820 e il 2010 ci sono 190 anni; allora, possiamo trovare il tasso medio di crescita fra il 1820 e il 2010 risolvendo la seguente equazione:

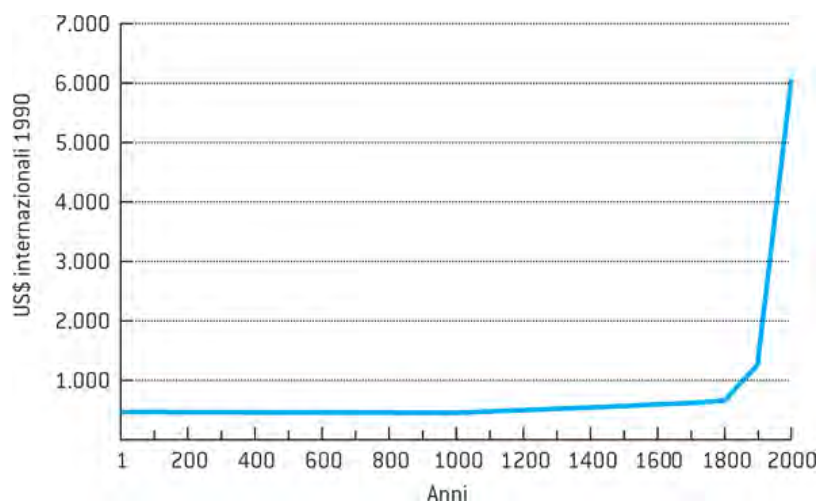
$$\frac{(\$PML \text{ pro capite nel } 2010)}{(\$PML \text{ pro capite nel } 1820)} = \frac{\$5942}{\$651} = (1+g)^{190}$$

Risolvendo per il tasso di crescita  $g$ , troviamo che  $g = 1,1$  per cento annuo è il tasso di crescita medio annuo dal 1820. Se facciamo il medesimo calcolo per il periodo 1970-2010, troviamo che il tasso di crescita più recente è ancora più alto, 1,5 per cento annuo.

La Figura 1.1 mostra una stima approssimativa dell'evoluzione del PML pro capite, calcolato in dollari internazionali costanti, su un periodo di tempo *lunghissimo*, in questo caso dall'1 d.C. al 2010. Ovviamente, il PML pro capite dei primi secoli si basa su calcoli molto approssimativi più che su dati precisi, e tuttavia questo grafico ci fa vedere qualcosa di assolutamente straordinario. Durante la maggior parte della storia dei due passati millenni, la crescita economica fu molto piccola o addirittura nulla. Il PML pro capite incominciò a salire solamente intorno al 1750 e anche allora, specie nei primi decenni, con molta gradualità (si noti che Maddison presenta una stima della produzione mondiale per il 1700 e per il 1820, ma non per il 1750). Nella storia dell'umanità, l'intera vicenda della crescita economica è una questione recente poiché si snoda su poco più di due secoli. Il periodo che inizia nel 1750 viene definito dagli storici dell'economia «era della moderna crescita economica», ed è il periodo

di cui ci occuperemo nel libro. Dalla Figura 1.1 si può vedere che la Rivoluzione industriale, benché avesse avuto inizio in Inghilterra verso la metà del XVIII secolo, si avvertì a livello globale solo nel XIX secolo (ed è per questo che le rilevazioni più dettagliate di Maddison partono solo dal 1820).

**Figura 1.1** Prodotto mondiale lordo pro capite (in US\$ internazionali 1990]

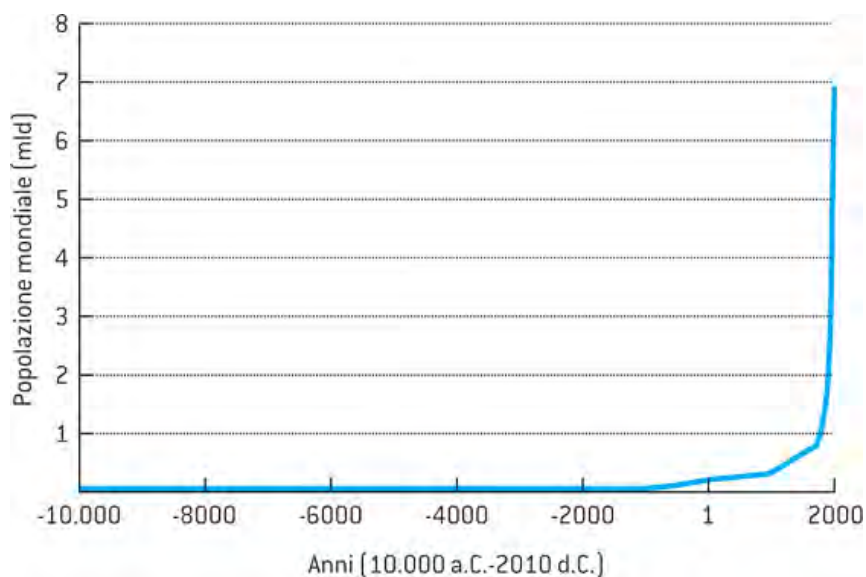


*Fonte:* Bolt J., van Zanden J.L., 2013, «The First Update of the Maddison Project: Re-Estimating Growth Before 1820», Maddison Project Working Paper 4

Ora possiamo dire una cosa che verrà approfondita in seguito. Durante gran parte della storia umana, il prodotto pro capite è stato a un livello molto basso, appena quanto bastava per sopravvivere; la maggioranza degli esseri umani viveva di agricoltura e produceva il cibo per la propria sussistenza. Nella annate buone – la maggior parte – il raccolto era sufficiente a mantenerli in vita, mentre in quelle cattive – con siccità o inondazioni, ondate di caldo o pestilenze – il cibo scarseggiava e la gente moriva, a volte anche in gran numero. I raccolti insufficienti potevano rendere la popolazione più soggetta alle malattie infettive poiché la malnutrizione indebolisce il nostro sistema immunitario. A partire dagli anni intorno al 1750 incominciò ad accadere qualcosa di fondamentalmente nuovo: una crescita economica positiva. Vedremo che questa «novità» prese il via solo in pochi posti, fra i quali Gran Bretagna e Stati Uniti, ma poi si diffuse in tutto il mondo, benché in maniera molto disuguale.

All'inizio, l'incremento del PML fu determinato dall'aumento delle attività industriali, come l'estrazione del carbone, la fabbricazione dell'acciaio, la produzione tessile. Infatti, a questo primo decollo della crescita economica nel periodo 1750-1850 si dà il nome di Rivoluzione industriale. In tempi più recenti, dopo il 1950 circa, nei paesi ad alto reddito l'aumento del PML è stato individuato nella crescita dei servizi, come quelli del sistema bancario. Il risultato è che il prodotto mondiale per persona superò il livello di sussistenza e in 250 anni aumentò, più o meno, di 30 volte; in alcuni paesi persino di circa 100 volte.

**Figura 1.2** Popolazione mondiale (10.000 a.C.-2010 d.C.)



*Fonte:* Bolt J., van Zanden J.L., 2013, «The First Update of the Maddison Project: Re-Estimating Growth Before 1820», Maddison Project Working Paper 4

La Figura 1.2 illustra un altro fatto sbalorditivo che pare seguire il medesimo andamento. Il grafico sembra identico al precedente, ma questo, invece di misurare il PML pro capite, misura la popolazione mondiale su un lunghissimo arco di tempo, in questo caso a partire dai primordi della civiltà, circa 12.000 anni fa. Si tratta dell'epoca in cui gli esseri umani smisero di essere solo cacciatori e raccoglitori e divennero coltivatori stanziali; cessarono di essere nomadi che migravano in cerca del cibo e si trasformarono in agricoltori che dimoravano in villaggi stabili. Il periodo precedente all'invenzione dell'agricoltura è noto come Paleolitico, quello successivo come Neolitico.

Ciò che osserviamo è che la popolazione mondiale, come nel caso del PML pro capite, ha avuto variazioni molto modeste per lunghissimi archi di tempo, rimanendo sempre ben al di sotto del miliardo di individui. Dal 10.000 a.C. fin verso il 2000 a.C., è rimasta molto al di sotto dei 100 milioni. Secondo i calcoli di Maddison, all'inizio dell'era cristiana (1 d.C.), al tempo dell'impero romano, era di circa 225 milioni. Intorno all'anno Mille, sempre in base alle stime dello storico, era di 267 milioni; nel 1500, di circa 438 milioni, per raggiungere il miliardo intorno al 1820. Dunque, è aumentata di forse 4 volte nel corso dei 18 secoli intercorrenti fra l'1 d.C. e il 1820, con un tasso annuo di crescita di appena lo 0,08 per cento. Per quasi tutta la storia, la maggior parte delle persone, nel corso della propria esistenza – e anche per più generazioni –, ha avuto l'impressione che la popolazione fosse relativamente stabile; gli unici cambiamenti erano dovuti al forte incremento di decessi provocati da guerre, carestie e pestilenze, cui seguiva il ritorno della popolazione a un livello più «normale».

Poi, contemporaneamente all'avvio della Rivoluzione industriale, la popolazione si liberò dei vincoli che la frenavano. A quel punto, la curva della popolazione prese un andamento decisamente ripido. Intorno al 1820, l'umanità raggiunse il traguardo del miliardo di persone, poi dal 1820 al 1930, in poco più di un secolo, toccò i 2 miliardi. E da allora i numeri presero davvero a salire vertiginosamente: in soli trent'anni, dal 1930 al 1960, la popolazione raggiunse i 3 miliardi; poi 4 nel 1974, 5 nel 1987, 6 nel 1999 e 7 nel 2011. Si noti che gli incrementi di un miliardo dei tempi più recenti si sono verificati a intervalli di una dozzina di anni.

Una ragione evidente dell'aumento è l'accresciuta capacità di produrre cibo e quindi nutrire una popolazione in espansione. Come l'umanità ha imparato a far progredire la tecnologia per sostenere l'industrializzazione, così lo ha fatto per aumentare la produzione di cibo. A partire dal

1750 circa, gli agricoltori sono stati in grado di produrre più cibo grazie a migliori varietà di sementi; migliori tecniche agrarie (come l'avvicendamento delle colture per preservare la fertilità del terreno); fertilizzanti chimici per rafforzare le sostanze nutrienti del suolo; attrezzature e macchinari per seminare, per la raccolta delle messi, per lavorare le derrate, per immagazzinare e trasportare nelle città i generi alimentari.

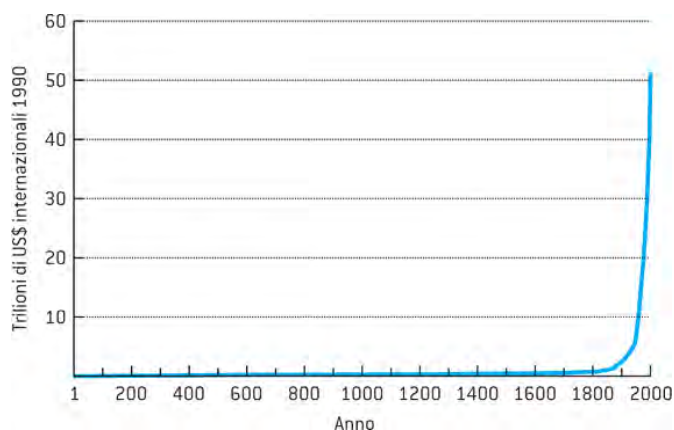
Siamo avviati a raggiungere quota 8 miliardi verso il 2024 o 2025, e i 9 miliardi intorno al 2040. A quel punto, i numeri si fanno molto più incerti e probabilmente continueranno a crescere, almeno in base agli attuali tassi di fecondità (maternità) e mortalità. L'aumento della popolazione a partire dagli inizi dell'Ottocento è assolutamente sbalorditivo, senza precedenti nella storia dell'umanità, esattamente come quello del PML pro capite. Il fatto basilare è che in tempi moderni la crescita economica e gli incrementi demografici globali sono andati tendenzialmente di pari passo, sebbene, come vedremo, la relazione fra le due cose sia complicata.

La moderna crescita economica è caratterizzata dalla combinazione fra aumento del prodotto per persona e rapido incremento demografico. Assieme, questi due andamenti – più reddito pro capite e più gente sul pianeta – hanno dato luogo a un'enorme espansione dell'attività economica. È ovvio che il prodotto mondiale totale è uguale al prodotto pro capite moltiplicato per la popolazione mondiale:

$$\text{PML} = \text{PML pro capite} \times \text{popolazione mondiale}$$

La Figura 1.3 mostra le stime di Maddison sull'evoluzione del PML in dollari internazionali costanti 1990. Poiché sia il PML pro capite che la popolazione, nel periodo 1 d.C.-1800, hanno avuto un andamento sostanzialmente piatto, per poi puntare decisamente verso l'alto, il grafico del PML ha la medesima forma dei precedenti. Dal 1800, il prodotto mondiale è andato alle stelle, aumentando di ben 240 volte, con enormi benefici per il benessere medio (per esempio, allungamento della speranza – o aspettativa – di vita), l'industrializzazione, l'urbanizzazione e, purtroppo, anche per i possibili danni ambientali.

**Figura 1.3** Crescita del prodotto mondiale lordo (prezzi internazionali del 1990)



Fonte: Bolt J., van Zanden J.L., 2013, «The First Update of the Maddison Project: Re-Estimating Growth Before 1820», Maddison Project Working Paper 4

### **La recente crescita della Cina**

Vediamo qual è il vero significato della crescita in un caso molto importante. Non c'è esempio

di crescita economica accelerata più notevole di quello della Cina, il cui sviluppo è superlativo sotto ogni riguardo. In quanto paese più popoloso del mondo, con 1,3 miliardi di abitanti, qualunque fatto di una certa importanza che si verifichi in Cina ha ripercussioni a livello mondiale, ma dal 1978 la Cina è anche una delle economie con lo sviluppo più impetuoso nella storia dell'umanità. In quegli anni, con l'avvento al potere di Deng Xiaoping, la Cina ha introdotto alcune fondamentali riforme del mercato che hanno avviato il paese verso una crescita economica straordinaria, con tassi di sviluppo del PIL vicini a una media annua del 10 per cento.

Si ricordi la regola del 70. Una crescita del 10 per cento significa che la Cina ha raddoppiato il suo PIL ogni 7 anni ( $= 70/10$ ), una cosa assolutamente sbalorditiva; e dato che il paese ha mantenuto quel tasso stupefacente per almeno 35 anni, se ne deduce che i raddoppi sono stati circa 5 (35 anni/7 anni per ogni raddoppio). A sua volta, ciò implica che l'economia cinese, da quando Deng Xiaoping ha aperto il paese alle forze di mercato e al commercio internazionale, è cresciuta di un fattore pari a  $2^5$  (ovvero, 32 volte). In termini di PIL pro capite, la crescita è solo leggermente meno impressionante, del 9 per cento annuo circa, vale a dire di 11,8 volte fra il 1978 e il 2013.

Qual è il significato di tale crescita straordinaria? Per rendersi conto della performance cinese, si consideri l'esempio di Shenzhen, una città della Cina meridionale molto vicina a Hong Kong. Nel 1980, era una cittadina rurale di circa 30.000 abitanti (Fig. 1.4), da paragonare alla Shenzhen odierna (Fig. 1.5).

**Figura 1.4** Shenzhen nel 1980



Leroy W. Demery Jr., «Looking northwest », Flickr, per gentile concessione

**Figura 1.5** Shenzhen nel 2013



Jennifer Phoon, «Night scene in Shenzhen, China», Flickr, CC BY 2.0

Non si può neppure confrontare questa moderna metropoli, abitata da quasi 12 milioni di persone, con la cittadina di poco più di trent'anni fa. Questo tipo di crescita esponenziale è caratteristico del litorale orientale della Cina, le cui città sono diventate vere potenze del commercio internazionale. Oltre 200 milioni di persone sono affluite dalle campagne verso le città, in cerca di un lavoro nell'industria e nei servizi. La Cina è diventata la fabbrica del mondo e detiene la leadership negli

scambi commerciali mondiali.

L'esperienza cinese presenta tutte le caratteristiche distintive della moderna crescita economica, benché in versione turbo. L'economia è passata da rurale a urbana, da agricola a industriale e di servizi; è passata da tassi di fecondità alti (numerosi figli per donna) a bassi, e da alta a bassa mortalità infantile. L'aspettativa di vita si è notevolmente allungata, la salute pubblica è migliorata e i risultati in campo scolastico sono brillanti. Ora la Cina, con la sua enorme popolazione e una forte spinta all'istruzione, sforna ogni anno più laureati di qualunque altro paese al mondo. Tutto ciò è accaduto nell'arco di poco più di tre decenni; ed è un'esperienza così che stimola molti governi a mirare all'eliminazione della povertà nei propri paesi.

Non bisogna però pensare che la crescita economica cinese abbia solo aspetti positivi; infatti, ve ne sono almeno tre molto negativi. In primo luogo, la transizione accelerata dell'economia da rurale a urbana e dall'agricoltura all'industria e ai servizi ha scombussolato la vita di centinaia di milioni di persone, provocando una migrazione di massa all'interno del paese e spezzando l'unità familiare, in quanto i genitori spesso se ne andavano via per cercare lavoro nelle città e lasciavano i figli nelle campagne con i nonni. In secondo luogo, la sperequazione dei redditi è notevolmente aumentata, in quanto i lavoratori urbani hanno registrato un miglioramento del proprio tenore di vita, mentre il reddito di chi è rimasto nelle campagne spesso è rimasto fermo. In terzo luogo, l'ambiente è stato devastato e l'industrializzazione a marce forzate si è accompagnata a un fortissimo aumento dell'inquinamento. In effetti, come vedremo, l'inquinamento è talmente forte da provocare un'ampia diffusione di malattie che sfociano in decessi prematuri – in particolare, per malattie cardiache e polmonari, ictus cerebrali e tumori – che rallentano i progressi nel prolungamento della speranza di vita. In breve, la Cina ha conseguito una spettacolosa crescita economica, ma non è ancora riuscita a imboccare la via di uno sviluppo sostenibile, con ciò intendendo una crescita che sia anche inclusiva dal punto di vista sociale e sostenibile dal punto di vista ambientale.

### ***Progressi nelle condizioni di salute globali***

L'aumento globale del PML pro capite è stato accompagnato da un altro sviluppo positivo: il miglioramento della salute pubblica. L'aumento dei redditi ha significato per moltissimi un miglioramento dell'alimentazione (ma pure un aumento delle diete poco sane che portano all'obesità). Alle innovazioni tecnologiche nell'agricoltura e nell'industria si sono sommati i notevoli progressi in campo medico e sanitario, quali antibiotici, vaccini, strumenti diagnostici e chirurgici, oltre a quelli in altri campi che hanno apportato enormi benefici per la salute, come i miglioramenti nella fornitura di acqua potabile, nell'installazione di reti fognarie e nell'igiene domestica.

Si stima che intorno al 1950, ogni 1.000 bambini nati vivi 134 sarebbero morti prima di compiere un anno; tale numero, 134 morti prima di 1 anno ogni 1.000 nascite, viene definito «tasso di mortalità infantile», o TMI. Esso rappresenta la percentuale di neonati che non sopravvivrà al primo compleanno, in questo caso il 13,4 per cento (134/1.000); ci rincuora il fatto che il TMI sia continuamente diminuito, fino a posizionarsi attualmente al 37 per 1.000; dobbiamo però tener presente che ciò significa che ogni 1.000 neonati, 37 (il 3,7 per cento) non sopravvivono ancora al loro primo compleanno, poiché muoiono di malaria, polmonite, dissenteria o altre malattie infantili che si potrebbero prevenire. Sono tragedie che continuano a verificarsi in tutto il mondo, dove annualmente circa 5 milioni di bambini – quasi tutti nei paesi in via di sviluppo – muoiono prima di compiere un anno, e circa 6 milioni prima dei 5 anni. Tuttavia, il calo della mortalità infantile da 134 a 37 è un grandissimo risultato dovuto allo sviluppo economico e ai sistemi sanitari pubblici (compresi un miglioramento dell'assistenza medica, una maggiore sicurezza alimentare, un più agevole accesso all'acqua potabile e a condizioni igieniche più decenti, nonché altri fattori che hanno contribuito a migliorare la nostra salute). Il declino dei tassi di mortalità in ogni classe di età ha migliorato la qualità della vita e ha certamente eliminato buona parte di quegli eventi tragici e angosciosi che hanno

sempre accompagnato l'esistenza dell'umanità fino ai progressi nel campo della salute pubblica e dell'assistenza medica verificatisi nel secolo scorso.

La diminuzione della mortalità infantile e il miglioramento delle condizioni di salute anche in età avanzata fanno sì che la nostra speranza di vita stia aumentando in maniera significativa, come evidenziato dall'aspettativa di vita alla nascita, che misura la lunghezza media della vita di un individuo tenendo conto dei rischi di morte a ogni età. Alla metà del secolo scorso, nel quinquennio 1950-55, era di circa 47 anni per l'intera popolazione mondiale; oggi, è di circa 71 anni, e si eleva a 80 anni nei paesi ricchi. Questo fortissimo incremento della longevità è un altro beneficio della crescita economica e del progresso materiale, ed esemplifica l'ampia gamma di miglioramenti che si stanno realizzando in numerose zone del mondo.

La prima e più importante lezione economica della storia recente è che il primo pilastro dello sviluppo sostenibile – la prosperità conquistata mediante la crescita economica – si può costruire su larga scala ed è ciò che si sta già verificando in molte aree del pianeta, dove le popolazioni hanno beneficiato di un aumento del PIL pro capite. Tale aumento è stato accompagnato da diversi cambiamenti strutturali della società: passaggio dalla vita in campagna come contadini alla vita in città con un posto di lavoro nell'industria o nei servizi. Vi sono meno decessi fra i bambini nonché migliori condizioni di salute e maggiore longevità per la maggior parte di noi, con una speranza di vita che adesso è di alcuni decenni più alta di quanto lo fosse alla metà del Novecento.

L'esperienza della Cina – ripetuta, anche se in maniera meno eclatante, in molti altri paesi – mostra che alti livelli di reddito pro capite non sono necessariamente appannaggio esclusivo di una ristretta parte del mondo (Stati Uniti, Canada, Europa, Giappone, Australia e Nuova Zelanda, oltre a pochissimi altri luoghi) come è stato fino a tempi recenti, ma possono essere conseguiti quasi dovunque. Tuttavia, come abbiamo fatto notare nel caso della Cina, anche una crescita economica accelerata non è sufficiente ad assicurare il benessere. Dobbiamo fare in modo che la crescita economica sia inclusiva e non lasci indietro milioni di persone, e che sia sostenibile dal punto di vista ambientale, in maniera che il progresso non mini alla base i sistemi che sostengono la vita sulla Terra, cioè biodiversità, produttività dei suoli, clima non alterato, oceani pescosi. È probabile che le conquiste economiche, se non sapremo combinare la crescita economica con l'inclusione sociale e con la sostenibilità ambientale, saranno di breve durata, poiché saranno seguite da instabilità sociale e disastri ambientali sempre più frequenti.

## **Povertà persistente tra l'abbondanza**

Viviamo già, sotto molti aspetti, in un mondo di abbondanza. La crescita economica ha prodotto una ricchezza incredibile e numerose zone del mondo sono ormai sfuggite alle ristrettezze economiche estreme. Paesi come la Cina, un tempo poverissimi, ora godono di un reddito medio. Tuttavia, alcune aree del pianeta, nonostante questi progressi, rimangono bloccate in una grande indigenza. La sfida più urgente è forse quella di aiutare le popolazioni che vivono ancora al limite della soglia di sopravvivenza a innescare la crescita economica e sfuggire così alla povertà estrema.

Ma che cos'è oggi la povertà estrema? La Figura 1.6 mostra un coltivatore diretto dell'Etiopia settentrionale, nel villaggio di Koraro (provincia del Tigré), una delle località del Millennium Villages Project. L'agricoltore si intravede appena, nascosto dietro al grande carico di grano sul dorso del suo asino. Non ci sono trasporti moderni, non c'è rete elettrica; il terreno è secco; questa è una regione arida, abitata da povere famiglie di contadini che riescono a campare a malapena, cercando di assicurarsi una produzione annuale di cibo sufficiente al loro nutrimento. Se sono fortunati, riescono a produrre un piccolo surplus di grano da portare al mercato per procurarsi un po' di denaro.

**Figura 1.6** Vita agricola nell’Etiopia settentrionale



Foto per gentile concessione di John Hubers

La Figura 1.7 mostra una strada dello slum di Kibera, a Nairobi, la versione urbana della povertà estrema. In tutto il mondo, centinaia di milioni di persone vivono in slum urbani; e spesso, nelle grandi città, la povertà si trova proprio a ridosso dei quartieri più ricchi. Se guardiamo più attentamente, vediamo una strada fangosa, senza alcuna pavimentazione, dove i veicoli non potrebbero davvero passare; come ci mostra la foto, le persone che abitano in questo slum vedono passare le linee elettriche sopra la loro testa, ma potrebbero essere troppo povere per potersi allacciare alla rete. Probabilmente, questa gente vive in baracche prive di fognatura e di servizi igienici, e deve spesso defecare all’aperto; è anche probabile che si riforniscano di acqua da un camion cisterna, perché non ci sono acquedotti e forse nemmeno una fontana pubblica al servizio della comunità.

**Figura 1.7** Slum di Kibera, Nairobi, Kenya



Karl Mueller, «Scenes from the Kibera slum in Nairobi», Flickr, CC BY 2.0

In breve, anche se gli abitanti di questi slum vivono in un’area urbana popolata da milioni di persone, si trovano quasi tutti nell’impossibilità – come i loro omologhi nell’Etiopia settentrionale – di assicurarsi i bisogni primari, di accedere a un pronto soccorso, di avere la corrente elettrica, pasti adeguati, fornelli da cucina non inquinanti, acqua potabile e condizioni igieniche decenti; possono tirare avanti con occupazioni precarie, e guadagnare appena quanto basta per comperare un minimo di cibo, acqua, vestiti e procurarsi una casa.

La povertà estrema è un concetto a più dimensioni. Normalmente, la povertà viene descritta come mancanza di un reddito adeguato, ma la povertà estrema va intesa in termini più generali, come

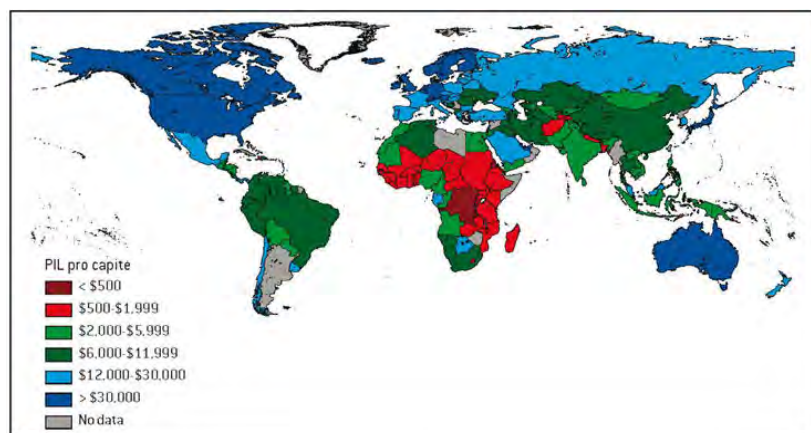


incapacità di soddisfare i bisogni umani primari di cibo, acqua, igiene, energia sicura, istruzione e mezzi di sussistenza. Povertà estrema significa mancanza di energia pulita ed efficiente – quale il gas naturale – per cucinare in modo sano e non inquinante, al posto di fornelli a legna che provocano un inquinamento cronico da fumo nelle case e il conseguente insorgere di malattie respiratorie nei bambini. Spesso, significa che le famiglie non possono garantire un'istruzione adeguata ai propri figli; può darsi che non ci siano scuole nei dintorni, oppure che non ci siano insegnanti preparati, oppure che la scuola faccia pagare una retta che la famiglia non può permettersi.

In parole semplici, vive in estrema povertà chi non può soddisfare i bisogni primari. La vita è una lotta quotidiana per la dignità e talvolta persino per la sopravvivenza. Nonostante il fatto che, in tutto il mondo, il numero di coloro che vivono in povertà estrema sia andato diminuendo e che negli ultimi decenni la percentuale della popolazione mondiale che si trova in tale situazione si è ridotta ancor più rapidamente, è impressionante quante siano le persone che tuttora si dibattono in condizioni di povertà estrema. In base ai diversi metodi di calcolo e alle definizioni impiegate per circoscrivere il fenomeno, si stima che oltre un miliardo – e forse la cifra può arrivare a 2,5 miliardi – di individui possa essere inserito nella categoria di coloro che vivono in povertà estrema. Probabilmente, è corretto affermare – e sconvolgente il solo pensarci – che circa un miliardo di individui lottano ogni giorno per la pura sopravvivenza: non sanno se avranno abbastanza da mangiare; temono di ammalarsi gravemente a causa dell'acqua inquinata; hanno paura che la puntura di una zanzara trasmetta la malaria e si porti via il loro bambino, perché non possono permettersi la dose di medicinale da 80 centesimi necessaria per curare l'infezione.

Questa lotta per la sopravvivenza ha luogo sia nelle aree rurali sia in quelle urbane; si tratta ancora, in prevalenza, di un fenomeno rurale (in un rapporto di circa 60 a 40), che però, con lo sviluppo degli slum in tutto il mondo, sta sempre più assumendo caratteri urbani. Dove si trova questa povertà estrema? Una scorciatoia è considerare il PIL pro capite: in linea generale, i paesi che hanno un PIL pro capite basso tendono anche a essere quelli in cui le famiglie vivono in condizioni di povertà estrema. La Figura 1.8 è una carta geografica del mondo dove i colori indicano, per ciascun paese, il PIL pro capite è calcolato in termini di parità di potere d'acquisto (a prezzi 2011). Come si vede, le disparità sono enormi; i paesi in blu hanno un PIL pro capite di oltre 30.000 dollari e non sono numerosi: Stati Uniti e Canada, buona parte dell'Europa occidentale, Giappone, Australia e alcuni piccoli stati del Medio Oriente ricchi di petrolio. Nel complesso, in questi paesi la povertà estrema è stata completamente eliminata.

**Figura 1.8** PIL pro capite (prezzi 2011, PPA)



Fonte: «World Development Indicators», World Bank, 2014

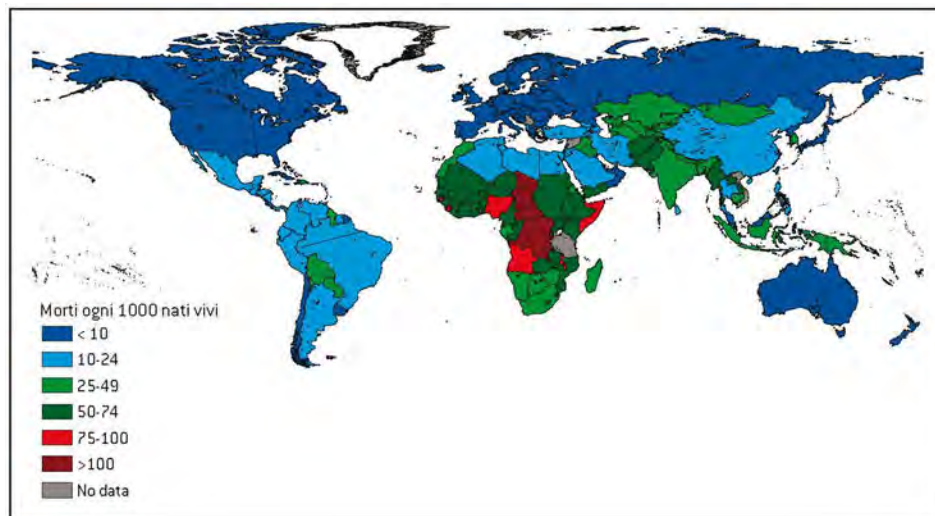
Vengono poi i paesi in azzurro con PIL pro capite compreso fra 12.000 e 30.000 dollari, ancora alto per gli standard mondiali; qui troviamo Israele, Corea, Nuova Zelanda, Russia e diversi paesi dell'Europa centrale. Mettete a confronto i paesi citati con quelli delle zone colorate in rosso, i paesi con PIL pro capite molto basso, inferiore a 2.000 dollari in termini di PPA, e con la massima concentrazione di popolazione che vive in povertà estrema. Da questa carta geografica si vede chiaramente che i paesi più poveri sono concentrati nell'Africa subsahariana, cioè i paesi situati a sud dell'Africa settentrionale e a nord della punta meridionale del continente. Molti di questi paesi sono poverissimi, con circa metà della popolazione in condizioni di povertà estrema. La successiva regione più povera è l'Asia meridionale, con paesi quali India, Pakistan, Nepal e Bangladesh; questi paesi sono molto popolosi e così, sebbene il loro PIL pro capite sia generalmente più alto che nell'Africa subsahariana, c'è molta gente poverissima. Comunque, tanto in Africa quanto in Asia meridionale le percentuali delle famiglie in condizioni di povertà estrema sono fortemente diminuite, ma per azzerarle del tutto ci vuole ancora un notevole impegno, cosa di cui parleremo in maniera più approfondita in un successivo capitolo.

Si notino pure pochi altri paesi con sacche di povertà, come, nell'America del Sud, la Bolivia, che è priva di sbocchi sul mare, e altri paesi – ugualmente senza sbocchi sul mare – nell'Asia centrale, come la Mongolia. Si tratta di paesi dove la povertà è elevata e la posizione geografica avversa. Vedremo che la mancanza di uno sbocco sul mare rende difficoltosa la crescita economica, perché spesso quest'ultima dipende dal commercio internazionale, ma per paesi che si trovano a centinaia o migliaia di chilometri da un porto – e magari quel porto si trova in un paese con cui non si hanno relazioni cordiali –, gli scambi commerciali non sono per niente facili (i paesi costieri sono spesso relativamente ostili ai loro vicini privi di sbocchi sul mare, poiché a volte si sono aspramente combattuti per conquistare l'accesso al mare).

La Figura 1.9 mostra un altro aspetto della povertà estrema: il tasso di mortalità infantile nel 2013. I bambini che vivono in povertà estrema sono molto più esposti alle malattie e agli altri rischi di mortalità rispetto a quelli che non si trovano in tale condizione. Di nuovo, dove si concentra la mortalità infantile? Anche in questo caso, l'Africa subsahariana e alcune aree dell'Asia meridionale sono gli epicentri di questo drammatico problema.

Ci possono essere notevoli sacche di indigenza persino in paesi in cui la maggioranza della popolazione è uscita dalla povertà estrema. Ne è un esempio il Brasile, dove quasi tutti i poveri sono in grado di soddisfare i bisogni primari (e quindi non dovrebbero rientrare tra coloro che vivono in povertà «estrema»), e tuttavia sono ancora di gran lunga più indigenti e svantaggiati dei loro vicini urbani più ricchi. Talvolta l'asprezza delle divisioni di reddito e condizione sociale è proprio sotto i nostri occhi, e sotto gli occhi dei diseredati. Si consideri, per esempio, Rio de Janeiro, dove è netta la contrapposizione di favelas e moderni palazzi residenziali.

**Figura 1.9** Tassi di mortalità infantile nel mondo



Fonte: «World Development Indicators», World Bank, 2014

Per chi vive in povertà estrema o relativa, come a Rio, lo sviluppo sostenibile è sempre fonte di speranza. Non mancano modalità pratiche d'intervento, cose che si possono fare, per aiutare anche i più poveri fra i poveri a soddisfare i loro bisogni primari e metterli in grado di vincere la battaglia quotidiana per la sopravvivenza; più avanti esamineremo in dettaglio tali modalità. Fra queste ultime, ce n'è una che ritengo molto stimolante, ed è l'idea dei *community health workers* (CHW; operatori sanitari di comunità) che forniscono assistenza sanitaria, nei villaggi poveri e negli slum, a persone che altrimenti vivrebbero al di fuori del sistema sanitario; vedremo come le moderne tecnologie, negli ultimi anni, hanno reso particolarmente efficace l'intervento dei CHW.

Abbiamo osservato che le dimensioni della povertà sono strettamente collegate alla posizione geografica; le percentuali massime di povertà estrema si rilevano nell'Africa subsahariana e nell'Asia meridionale. Non si tratta di una semplice coincidenza, perché, come vedremo, in effetti, la posizione geografica influisce su diversi elementi del sistema economico, inclusi la produttività delle aziende agricole, l'incidenza delle malattie infettive, i costi del commercio e l'accesso alle risorse energetiche. Per fortuna, la situazione geografica avversa non è un destino immutabile: anche se una determinata regione è vulnerabile a malattie specifiche (come la malaria), le tecnologie moderne offrono adeguate soluzioni. Le considerazioni geografiche ci aiutano a individuare gli investimenti molto proficui che possono aiutare i più poveri fra i poveri a sfuggire alla povertà.

### **Minacce ambientali globali provocate dallo sviluppo economico**

Uno dei messaggi più importanti dello sviluppo sostenibile è che l'umanità è diventata una grave minaccia per il suo stesso benessere futuro, e forse per la sua stessa sopravvivenza, in conseguenza dei danni senza precedenti arrecati all'ambiente naturale dalle attività umane. Il prodotto mondiale lordo per persona, pari attualmente a 12.000 dollari, combinato con una popolazione globale di 7,2 miliardi di individui, è almeno 100 volte maggiore di quanto non lo fosse all'inizio della Rivoluzione industriale. Tale incremento (che può essere addirittura di mille volte in determinati ambiti dell'attività economica) è causa di una molteplicità di danni per il pianeta. L'attività economica su larga scala sta modificando, oltre al clima, anche i cicli dell'acqua e dell'azoto, e perfino la composizione chimica degli oceani. L'uomo sta sfruttando intensivamente così tanti territori da eliminare altre specie, portandole all'estinzione.

Questa crisi è avvertita sia dai ricchi che dai poveri. Negli ultimi giorni dell'ottobre 2012, le auto della polizia galleggiavano per le strade di Manhattan durante l'uragano Sandy, uno dei cicloni più devastanti che hanno colpito le coste orientali degli Stati Uniti in tempi moderni. Può darsi che la scienza non sia in grado di stabilire se l'eccezionale violenza dell'uragano è dovuta in parte al cambiamento climatico provocato dall'uomo, ma certamente può affermare che il cambiamento ha amplificato notevolmente l'*impatto* del ciclone. Nel 2012, il livello delle acque lungo le coste orientali degli Stati Uniti era più alto di circa 33 centimetri rispetto a un secolo prima, come conseguenza del riscaldamento globale che provoca un innalzamento dei livelli degli oceani in tutto il mondo; questo innalzamento ha notevolmente aggravato l'inondazione che ha accompagnato il passaggio dell'uragano.

Negli Stati Uniti, nel 2012, l'uragano Sandy non è stato l'unico evento disastroso collegato ai cambiamenti climatici. Nei mesi precedenti, infatti, i raccolti avevano subito pesanti perdite in seguito a una siccità eccezionale e a un'ondata di caldo nel Midwest e nelle zone cerealicole dell'Ovest. Da allora, la siccità ha continuato a colpire alcune aree degli stati occidentali USA, *in primis* la California nel 2014.

Quasi dall'altra parte del mondo, sempre nel 2012, attorno a Pechino ci sono state inondazioni di vaste proporzioni in seguito a nubifragi di estrema violenza; nell'ottobre 2011, Bangkok ha subito inondazioni disastrose; altrettanto è accaduto in Indonesia all'inizio del 2014, mentre l'Australia è stata colpita da un'altra ondata di caldo devastante. Tutti questi eventi hanno influito negativamente sull'economia locale e globale, con perdita di vite umane, ingenti distruzioni di beni immobili, danni per decine di miliardi di dollari e gravi difficoltà per l'economia globale; per esempio, le inondazioni di Bangkok hanno colpito i fornitori di componenti per automobili, provocando il blocco delle catene di montaggio in altre parti del mondo per la mancanza di pezzi.

I singoli eventi disastrosi possono avere svariate cause, ma è evidente che un'ampia categoria – quella delle calamità collegate al clima – sta crescendo sia in frequenza sia in gravità. Una tipologia molto importante di shock climatici è quella dei «disastri idro-meteorologici», che comprendono precipitazioni intense, temporali di intensità eccezionale, uragani e tifoni di estrema violenza e inondazioni come quelle di Manhattan, Pechino e Bangkok. Fenomeni di prolungata siccità provocano carestie mortali in Africa, drastiche riduzioni dei raccolti negli Stati Uniti e forti aumenti degli incendi boschivi in Europa, Russia, Indonesia, Australia, Stati Uniti e altre regioni del pianeta. Un'altra calamità connessa al clima è la diffusione nelle colture agricole di malattie e parassiti che minacciano l'approvvigionamento alimentare e la sopravvivenza di altre specie.

Frequenza e gravità di tali minacce sono aumentate notevolmente, ed è probabile che aumenteranno ancora di più in futuro. Infatti, i cambiamenti strutturali dei sistemi fisici della Terra – inclusi clima, composizione chimica e biologia – sono così profondi che gli scienziati hanno assegnato alla nostra era un nuovo nome scientifico: *Antropocene* o «era dell'uomo»; è l'era – la nostra – nella quale l'umanità, attraverso il fortissimo impatto dell'economia globale, sta creando le maggiori difficoltà ai sistemi fisici e biologici del pianeta.

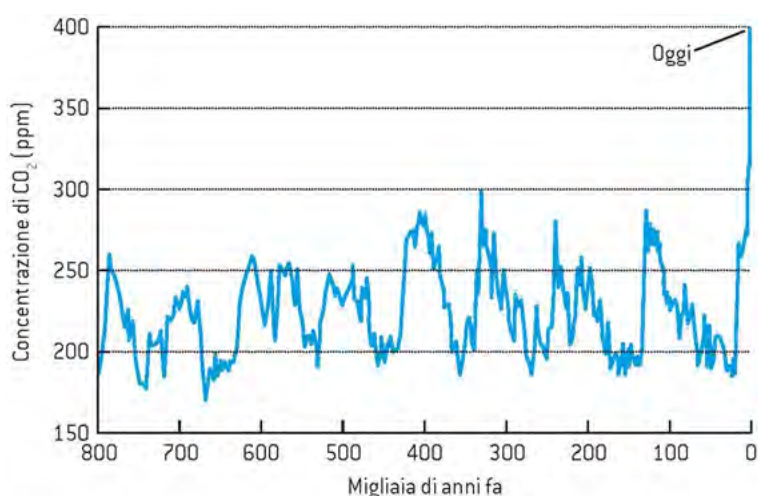
Nel linguaggio degli scienziati, i cambiamenti indotti dall'uomo stanno «pilotando» le trasformazioni fisiche e biologiche della Terra. A un profano, il verbo «pilotare» potrebbe suggerire che qualcuno tiene saldamente nelle mani il volante. Purtroppo, non è così e ciò che gli scienziati intendono dire è che l'umanità sta *causando* cambiamenti di grande portata, che sono fonte di gravi perturbazioni, mentre la maggioranza degli esseri umani – compresi moltissimi leader politici – ha ben poca consapevolezza dei pericoli che incombono.

Lo studio dello sviluppo sostenibile esige una profonda comprensione dei cambiamenti provocati dalle attività umane, per essere in grado di cambiare rotta e proteggere noi stessi e le generazioni future. Uno dei principali fattori di cambiamento è l'eccessivo utilizzo di carbone, petrolio e gas naturale, le fonti primarie di energia che chiamiamo combustibili fossili. Quando bruciamo

carbone, petrolio e gas per alimentare i veicoli, riscaldare le abitazioni, trasformare i minerali in acciaio e cemento e produrre elettricità, il processo di combustione produce CO<sub>2</sub> che viene immessa nell'atmosfera. La crescente concentrazione di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera rappresenta la principale, per quanto non l'unica, fonte del cambiamento climatico indotto dall'uomo.

La Figura 1.10 ci racconta una storia di notevole interesse, perché illustra l'evoluzione dei livelli di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera nel corso degli ultimi 800.000 anni. Il lontano passato è sulla sinistra della figura, il presente all'estrema destra. L'asse verticale misura la concentrazione di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera; l'unità di misura è il numero di molecole di CO<sub>2</sub> per ogni milione di molecole presenti nell'atmosfera. Attualmente, ci sono circa 400 molecole di CO<sub>2</sub> per milione, ovvero 400 parti per milione (ppm). Non sembrerebbe un numero molto grande: appena lo 0,04 per cento; eppure, anche dei cambiamenti minuscoli in tale concentrazione hanno un forte effetto sul clima.

**Figura 1.10** Concentrazione di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera negli ultimi 800.000 anni\*



\* Prima del 1958, dati rilevati nei ghiacci antartici, dopo il 1958, dati rilevati nel sito di Mauna Loa (Hawaii).

Fonte: Lüthi Dieter, Martine Le Floch, Bernhard Bereiter, Thomas Blunier, Jean-Marc Barnola et al., «Highresolution Carbon Dioxide Concentration Record 650.000-800.000 Years Before Present», © *Nature*, 2008 (ripubblicata con l'autorizzazione di Macmillan Publishers Ltd.)

Partiamo dall'estrema sinistra del grafico. Ottocentomila anni fa, la concentrazione di CO<sub>2</sub> era di circa 190 ppm, per poi raggiungere un picco di circa 260 prima di crollare a un minimo di circa 170 ppm intorno a 740.000 anni fa. In generale, la CO<sub>2</sub> sale e scende con un andamento a dente di sega. Queste fluttuazioni sono naturali, «pilotate» (cioè, causate) principalmente da leggeri cambiamenti dell'orbita terrestre intorno al Sole; da cambiamenti riguardanti la forma dell'orbita; da piccole variazioni nella distanza della Terra dal Sole; dalle fluttuazioni nell'inclinazione della Terra rispetto al piano della sua orbita, che provocano piccoli cambiamenti nel ciclo delle stagioni. Quando l'orbita cambia leggermente in maniera da tendere a riscaldare il pianeta, si innesca un processo di feedback che tende a provocare il rilascio della CO<sub>2</sub> disciolta negli oceani, che poi si disperde nell'atmosfera (esattamente come si disperdono nell'aria le bollicine di CO<sub>2</sub> quando riscaldiamo un recipiente colmo di acqua di selz). A sua volta, quando nell'atmosfera aumenta la CO<sub>2</sub>, la conseguenza è un ulteriore riscaldamento del pianeta. Noi diciamo che l'incremento della CO<sub>2</sub> è un «feedback positivo». Il cambiamento dell'orbita riscalda leggermente il pianeta; questo provoca il rilascio di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera, il che a sua volta provoca un ulteriore aumento della temperatura.

Gli scienziati hanno dimostrato che quando la concentrazione atmosferica di CO<sub>2</sub> era alta, la Terra tendeva a riscaldarsi (principalmente a causa della CO<sub>2</sub>), mentre quando era bassa (poiché la CO<sub>2</sub> atmosferica veniva riassorbita dagli oceani) il pianeta tendeva a raffreddarsi. Effettivamente, nelle fasi del ciclo naturale della CO<sub>2</sub> in cui la sua concentrazione era bassa, la Terra era abbastanza fredda da dar luogo a un'era glaciale, con buona parte dell'emisfero settentrionale ricoperto da una spessa coltre di ghiaccio. Gli scienziati, mettendo in rapporto la concentrazione di CO<sub>2</sub> con la temperatura terrestre (stabilita con altri mezzi), hanno scoperto una relazione sistematica fra alte concentrazioni di CO<sub>2</sub> e alte temperature della Terra.

L'estrema destra del grafico mostra che nell'ultimo battito di ciglia in termini di tempo geologico – cioè negli ultimi 150 anni – la concentrazione di CO<sub>2</sub> è salita a razzo, ma non a causa di variazioni naturali dell'orbita terrestre. Questa volta, l'aumento ha una causa umana: l'utilizzo dei combustibili fossili. Fate attenzione al punto chiave e davvero allarmante: l'umanità ha fatto aumentare la CO<sub>2</sub> nell'atmosfera a 400 ppm, il livello più alto degli ultimi 800.000 anni. Infatti, l'ultima volta che la concentrazione di CO<sub>2</sub> è stata così elevata risale a ben 3 milioni di anni fa! E 3 milioni di anni fa, quando il livello della CO<sub>2</sub> era a quell'altezza, la Terra era molto più calda di oggi.

Potreste chiedervi perché dovremmo preoccuparci. La ragione è che la nostra civiltà – la posizione delle città, l'agricoltura e le tecnologie che fanno funzionare l'industria – è tutta fondata su un modello climatico che presto scomparirà dal pianeta. La Terra diventerà molto più calda di quanto non lo sia stata dagli inizi della civiltà; il livello dei mari si alzerà notevolmente, mettendo a rischio le città costiere e i paesi situati a bassa quota; la produzione agricola che nutre gli esseri umani subirà frequenti e drastiche riduzioni a causa di temperature elevate, nuovi parassiti infestanti, siccità, alluvioni, diminuzione della biodiversità (quali gli insetti impollinatori) e altre calamità. Più avanti approfondiremo l'analisi di queste minacce.

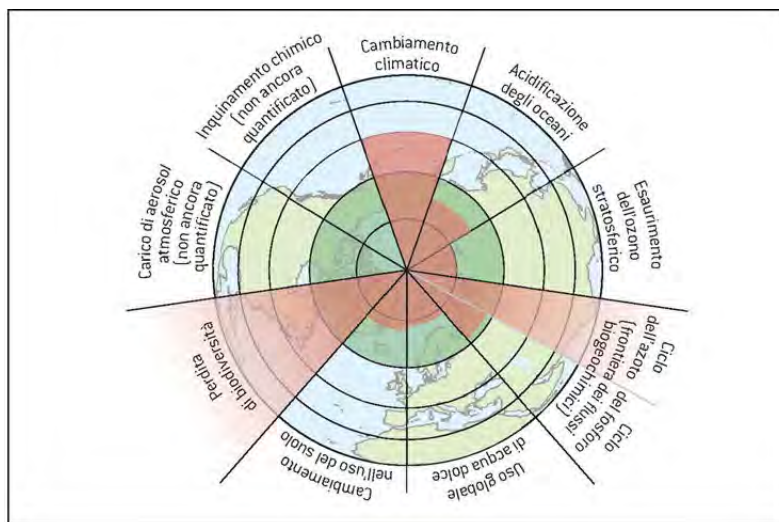
Alcuni anni fa, un gruppo di scienziati notò che le attività umane, come la produzione di emissioni di CO<sub>2</sub> e molto altro ancora, stavano alterando non solo il clima ma diversi altri sistemi naturali della Terra. Queste attività comprendono: lo sfruttamento eccessivo delle fonti di acqua dolce (quali la falda sotterranea); l'inquinamento dovuto all'impiego massiccio di fertilizzanti chimici (per aumentare la produttività delle coltivazioni); la modifica della composizione chimica degli oceani, in particolare l'aumento della loro acidità derivante dalla CO<sub>2</sub> atmosferica che si scioglie nelle loro acque; la deforestazione allo scopo di disporre di nuovi pascoli e terreni coltivabili; l'inquinamento da polveri sottili causato da molti processi industriali, specialmente quelli legati alla combustione del carbone. Tutto ciò rappresenta una gravissima minaccia per la Terra e per il benessere dell'umanità; quegli scienziati sostenevano che i danni sono tanto ingenti che l'umanità sta uscendo dalle «condizioni operative di sicurezza» per il pianeta (Rockström et al., 2009). È come se stessimo portando la macchina fuori carreggiata, rischiando di ribaltarci in un fossato o, peggio, di finire proprio sull'orlo del baratro.

Gli scienziati sostenevano l'urgenza di individuare i limiti operativi di sicurezza per il pianeta o, in altre parole, di definire i «limiti del pianeta» al di là dei quali l'umanità non si dovrebbe avventurare. Per esempio, spingere la concentrazione di CO<sub>2</sub> a 400 ppm potrebbe essere pericoloso, ma spingerla a 450 ppm (attraverso un continuo, eccessivo uso di combustibili fossili) potrebbe essere sconsiderato. Impoverire una parte delle acque sotterranee potrebbe essere sconveniente; ma esaurire le principali falde idriche potrebbe essere devastante. Provocare un leggero aumento dell'acidità dei mari potrebbe essere dannoso per i molluschi, provocarne uno di notevole entità potrebbe minacciare l'esistenza di buona parte dell'ecosistema marino, comprese le specie di pesci e molluschi che rappresentano una quota essenziale della nostra alimentazione.

La visualizzazione dei limiti del pianeta (Rockström et al., 2009, p. 472) è riportata dalla Figura 1.11. Iniziando dall'alto e procedendo in senso orario vediamo i dieci principali limiti che l'umanità corre il rischio di oltrepassare, a partire dal cambiamento climatico, dall'acidificazione degli oceani e così via. L'area tinteggiata in rosso mostra quanto il mondo sia vicino a oltrepassare ciascuno

di questi limiti. Nei casi relativi al flusso dell'azoto (derivante dall'impiego dei fertilizzanti) e alla perdita di biodiversità, l'intero spicchio del cerchio è rosso: significa che li abbiamo già oltrepassati. Negli altri casi, ci troviamo ancora a una certa distanza, quantunque le porzioni rosse di ciascuna fetta della torta stiano crescendo velocemente. È probabile che l'intero cerchio, durante il XXI secolo, diventi rosso a meno che non intervenga un radicale cambiamento di strategia. In altre parole, il genere umano oltrepasserà i limiti operativi di sicurezza a meno che il mondo non adotti una strategia intesa a conseguire uno sviluppo sostenibile.

**Figura 1.11** Limiti del pianeta



Fonte: Rockström Johan, Will Steffen, Kevin Noone, Åsa Persson, F. Stuart Chapin, Eric F. Lambin, Timothy M. Lenton et al., «A Safe Operating Space for Humanity», © *Nature*, 2009 (ripubblicata con l'autorizzazione di Macmillan Publishers Ltd.)

## Le vie dello sviluppo sostenibile

La prima parte dello sviluppo sostenibile – quella analitica – riguarda la comprensione delle interconnessioni fra economia, società, ambiente e politica. La seconda – la parte normativa – consiste nel fare qualcosa per far fronte ai pericoli che ci sovrastano, stabilire gli OSS e conseguirli! Il nostro obiettivo generale deve trovare una via globale, costituita da varianti locali e nazionali, lungo la quale il mondo promuova uno sviluppo economico inclusivo e sostenibile, combinando così gli obiettivi economici, sociali e ambientali. Tutto ciò si può realizzare solo se si raggiunge anche un quarto obiettivo: una governance adeguata, sia degli stati che delle imprese. L'espressione «governance adeguata» – non mi stancherò di sottolinearlo – ha molti significati. Riguarda non solo i governanti ma anche gli imprenditori; vuol dire che tanto il settore pubblico (i governi) quanto quello privato (le imprese) devono operare sulla base del principio di legalità, con responsabilità, trasparenza, capacità di rispondere ai bisogni degli stakeholder e con il coinvolgimento attivo della pubblica opinione su temi critici quali l'uso del territorio, l'inquinamento, la correttezza e l'onestà dei comportamenti politici e imprenditoriali.

Nei prossimi capitoli farò continuamente confronti. Da un lato, prenderemo in considerazione ciò che accadrà se l'umanità continuerà a seguire la rotta attuale. Per esempio, supponete che l'economia mondiale continui a basarsi sui combustibili fossili, cosicché la concentrazione di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera proseguirà nel suo inesorabile incremento. Oppure supponete che gli agricoltori continuino a fare un uso talmente eccessivo delle acque freatiche da rischiare il prosciugamento della

falda. Chiameremo questi scenari BAU, ovvero *business as usual* («si fa tutto come al solito», «ordinaria amministrazione»), e li metteremo a confronto con un drastico cambiamento di rotta dell'umanità, con il quale il mondo adotta prontamente nuove tecnologie (per esempio, l'energia solare per rimpiazzare la generazione di elettricità basata sul carbone, oppure un impiego più efficiente dell'acqua per evitare l'esaurimento della falda). La strada alternativa, che mira non solo alla crescita economica ma anche all'inclusione sociale e alla sostenibilità ambientale, verrà chiamata la strada dello *sviluppo sostenibile*, in sigla SS.

Esamineremo e confronteremo fra loro le traiettorie BAU e SS. Che cosa accadrebbe se continuassimo imperterriti a fare quel che stiamo facendo? Senza dubbio continueremo a fare progressi di vario tipo perché la scienza e la tecnologia non si fermeranno. I poveri si avvantaggeranno dei progressi nelle ICT, come l'accesso all'istruzione superiore mediante l'apprendimento online gratuito, e in molti paesi la povertà continuerà a diminuire. I ricchi potrebbero continuare ad arricchirsi per altri dieci o vent'anni. Alla fine, tuttavia, le conseguenze negative della disuguaglianza crescente e dell'aumento dei danni ambientali prevarranno sulle tendenze positive. Il progresso raggiungerà l'apice, ma le calamità – sociali e ambientali – cominceranno a essere predominanti. Oltre 200 anni di progresso potrebbero essere azzerati, e persino sacrificati alla guerra.

Che dire degli OSS? Siamo in grado di trovare alternative ai combustibili fossili, alle acque freatiche, ai pascoli e via dicendo, per soddisfare i bisogni umani senza distruggere l'ambiente fisico? È probabile che, nel breve periodo, alcune delle possibili soluzioni siano più costose, come gli edifici progettati appositamente per usare meno energia per il riscaldamento attraverso l'impiego di materiali migliori e di un isolamento più efficiente; oppure come i veicoli elettrici a batteria, ancora costosi se paragonati ai normali motori a combustione interna che «bevono» moltissimo. Qualcuno teme che non ci possiamo permettere la strada dello sviluppo sostenibile; che potrebbe sì «salvare» l'umanità, ma a prezzo di fermare il progresso economico; e, perciò, che gli OSS sono irrealistici, che è impossibile raggiungerli. Uno dei compiti principali di questo libro è analizzare tali affermazioni. Non voglio svelarvi fin d'ora tutta la trama, ma posso dire che se siamo svegli e ci applichiamo allo studio e alla progettazione di processi di business sostenibili e di nuove tecnologie, lo sviluppo sostenibile è fattibile e alla nostra portata. In realtà, è continuare a fare le cose come le abbiamo sempre fatte che alla fine ci addebiterebbe costi davvero devastanti.

In pratica, l'essenza dello sviluppo sostenibile è un *problem solving scientificamente ed eticamente fondato*. Infatti, dobbiamo risolvere numerosissimi problemi. Abbiamo continuato a tollerare la presenza della miseria estrema in mezzo all'abbondanza; abbiamo lasciato che il gap tra ricchezza e povertà si ampliasse, e abbiamo fatto ricorso a sistemi tecnologici che ora stanno oltrepassando i limiti del pianeta. Per passare dalla traiettoria del *business as usual* a quella dello sviluppo sostenibile è necessario un impegno coordinato e globale in un periodo di tempo relativamente breve, una questione di decenni più che di secoli. Per conseguire gli OSS, ogni parte del mondo dovrà essere coinvolta nel problem solving, nel brainstorming e nell'individuazione di modalità nuove e creative per assicurare una crescita inclusiva e sostenibile. Questo libro punta a contribuire alla soluzione dei problemi; descriveremo le sfide, individueremo gli obiettivi più meritevoli di far parte degli OSS e stabiliremo come questi possano essere effettivamente conseguiti.





# Sustainability Now!

A European Vision for Sustainability

European Political  
Strategy Centre

In securing 70 years of peace, the European Union offers the basis for sustainable development on this continent. The EU has created unprecedented wealth with its social market economy approach, building more egalitarian societies based on democracy and rule of law. Even when contested from within, the EU remains attractive to its neighbours.

Europe becomes aware of the limits of the Blue Planet and of the need for a fair share for all, notably the rapidly growing developing nations and the younger generation.

Europe needs to rediscover social market economy principles, including solidarity, and to match it with planetary boundaries to create an inclusive society for all Europeans.

Having achieved peace among the European nations, the European Union must secure economic success, social peace and peace with nature: that is the challenge of sustainability.

This report seeks to assess the stakes, argues for new forms of governance and addresses a limited number of sustainability hotspots.

## A European Brand

A sustainable society is one where economic growth is compatible with planetary boundaries and fairly distributed among its citizens. Europe has a track record for inclusive growth, somehow lost in the last decades. It needs to strive for a new vision: living well and sharing fairly within the limits of the planet.

## Which Requires Governance

Sustainability is here to stay. It requires policy designs to shape the future, political awareness and new forms of governance based on participation, transparency and leadership.

## Focus on Hotspots

Sustainability covers all aspects of living together. This report focusses on a limited number of hotspots, recognising the need for sustainability concepts to be applied throughout all policy-making.

## Sustainability Now

The European model is being challenged from within, while still looking attractive for many people living in less favourable conditions. Europe therefore urgently needs to introduce sustainability concepts into its domestic and foreign policies.

*EPSC Strategic Notes* are analytical papers on topics chosen by the President of the European Commission. They are produced by the European Political Strategy Centre (EPSC), the European Commission's in-house think tank. This report has been drafted by Karl Falkenberg, Senior Adviser for Sustainable Development to the President of the European Commission.

### Disclaimer

The views expressed in the EPSC Strategic Notes series are those of the authors and do not necessarily correspond to those of the European Commission.

## Sustainability, A European Brand

“Logic will get you from A to B, imagination will take you everywhere. Only imagination has the power to make that paradigm “leap” necessary to design the future” - *Albert Einstein*

The European Union has a proven **record for decades of successful socio-economic development**, leading the European nations out of a devastating war into the longest period of peace that this continent has ever experienced. European policies have helped overcoming post war poverty and famine and creating unprecedented levels of wealth for its citizens. Thereby, Europe became a pole of attraction to neighbouring countries, eventually overcoming dictatorships on the Iberian Peninsula and in Greece, breaking down the East/West divide and integrating Central and Eastern European countries. For 500 million people **Europe had become a good place to live**, in peace, based on equal rights and rule of law, prosperity, non-discrimination and a reasonably egalitarian society. People live longer healthier lives in Europe. Visible air pollution has been substantially reduced as has the industrial pollution of many of our rivers and surrounding seas. The social market economy approach is underpinning the economic success of the European Union, building a social net within countries and solidarity through regional policies among Member States, as a basis for growth.

But this **development has come at a cost** in terms of global issues and is being challenged by global demographic trends and growing ecological problems. Nearly 10 billion people seeking by 2050<sup>1</sup> a European lifestyle would require, under present production and consumption patterns, natural resources of at least two Planet Earth<sup>2</sup>. Europeans are emitting too much greenhouse gas into the atmosphere, thereby feeding global climate change. Europe is using too many raw materials, is overfishing the world’s oceans and continues rapidly losing biodiversity. The Lehmann Brothers’ initiated financial crisis has demonstrated that the **global financial system is not sustainable** and the European financial system is **lacking resilience**. Under pressure from the downturn of our economies, the key notion of **solidarity** has somehow been sidelined, leading to growing income disparities within and among European countries and unsustainable levels of unemployment. Still Europe looks a safe attractive place for the millions of refugees and immigrants seeking shelter from war and destruction or simply a better life than what they can find in their home countries. Europe is experiencing the fact that it is not an isolated island, but an economy fully integrated into a world economy facing daunting megatrends. Willy Brandt warned already in the late ‘70s that Europe would not survive as an island of wealth in a sea of poverty...



Source: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

The **adoption in September 2015 at the UN of the 17 Sustainable Development Goals<sup>3</sup> (SDGs) - the UN 2030 Agenda for Sustainable Development** - reflects the broad recognition that the global *status quo* is untenable and that **change is necessary** to deal with the negative global trends affecting economic, social and ecological perspectives: growth, jobs, well-being, natural capital, social cohesion. The need for a change is recognised as a **universal challenge**, no longer simply focussed on the developing countries. Europe has been an active driver for the UN process, having understood the **need to reconcile its social market economy approach and the concept of planetary boundaries**. The success of the UN negotiation is also a European success and sustainability could well become the rejuvenated brand of Europe: **“living well and sharing fairly within the limits of our blue planet”**.

On that basis, how to operate the change needed? **What is the direction for the European Union** and what governance implications flow from it? What is the EU's vision for its future? What do EU citizens hope for? How are EU policies responding to these aspirations and how could EU policies become a driver towards a sustainable future?

This report focuses on the **EU's internal dimension** - with some considerations for the external dimension where it served the reflection. The EU's Global Strategy adopted in June 2016, integrates the SDGs into a coherent EU Foreign and Security Policy<sup>4</sup>.

The aim is to provide some thoughts for a wider answer that will need to be defined and shaped by the Commission, the Member States and other EU and global actors. The Commission in its work programme for 2016<sup>5</sup> has committed to take an initiative on the **“Next steps for a sustainable European future”**, to *“set out a new approach to ensure Europe's economic growth and social and environmental sustainability beyond the 2020 timeframe, taking into account the Europe 2020 review and the internal and external implementation of the United Nations Sustainable Development Goals”*. Adoption by the Commission of a Communication on *“Sustainable Development: A Mapping of the EU's internal and external policies”* is planned for autumn 2016<sup>6</sup>. **This report seeks to contribute to an informed debate within the Commission and the College**, in view of developing an inclusive reflection and vision for a sustainable European Union. It calls for a **new governance approach** based on transparency and stakeholders' participation for longer term policy-making. It does not claim to cover all sustainability aspects, but seeks to illustrate sustainability challenges in a number of sectoral hotspots.

## Why Now? What is Different Today?

*“Twenty years ago, the Earth Summit laid out a roadmap for sustainable development. We have not followed the map... **The old model is broken. We need to create a new one...** - a new model for dynamic growth... Clearly, we must unite around a shared vision for the future, a vision for equitable human development, a healthy planet, an enduring economic dynamism that will carry us far beyond the troubles of today”*<sup>7</sup>: Ban Ki Moon's statement from 2012 has kept all its relevance. The **urgency** in Europe is highlighted by the **growing disenchantment of the European citizens with the European construction itself**. Contrary to some beliefs, this disenchantment is not so much fuelled by concerns over the curve of the cucumber, as by the perceived worsening economic perspectives for a growing part of the European population. The European Union is increasingly seen as a restriction to growth and not as a source for growth and employment. You may think we heard this song before - economic crisis occurred in the past, species have disappeared, rich and poor have always been part of the social landscape... **Why is it different now?** Calls for sustainability are not new but they start being understood by a much wider audience and a much wider set of economic actors. And they are translated into challenging political realities that are undermining the very basis of European integration. It is not “just” another statement by the UN General Assembly or a call by Pope Francis: *“Today, however, we have to realize that a true ecological approach always becomes a social approach; it must integrate questions of justice in debates on the environment, so as to hear both the cry of the earth and the cry of the poor”*<sup>8</sup>. Sustainability is internalised more and more by financial markets and business leaders, who see that recent facts, figures and scientific evidence support the call for **engaging into transformation of our society. And this transformation should happen now**. This reality has been recognised in September 2015 by all UN Members, including the EU and its Member States.

The challenge of defining sustainable policies, as highlighted in the 17 Sustainable Development Goals, is to assess the economic, social and ecological consequences of actions in parallel and with equal weighting. This may **create tensions calling for political choices and trade-offs**. In such situations, it is essential to ensure full transparency and participation in the decision-making process. Sustainability requires comprehensive and longer term approaches, overcoming sectoral short-termism as the current prevailing form of governance.

## Resolution Adopted by the UN General Assembly on 25 September 2015 (extract)

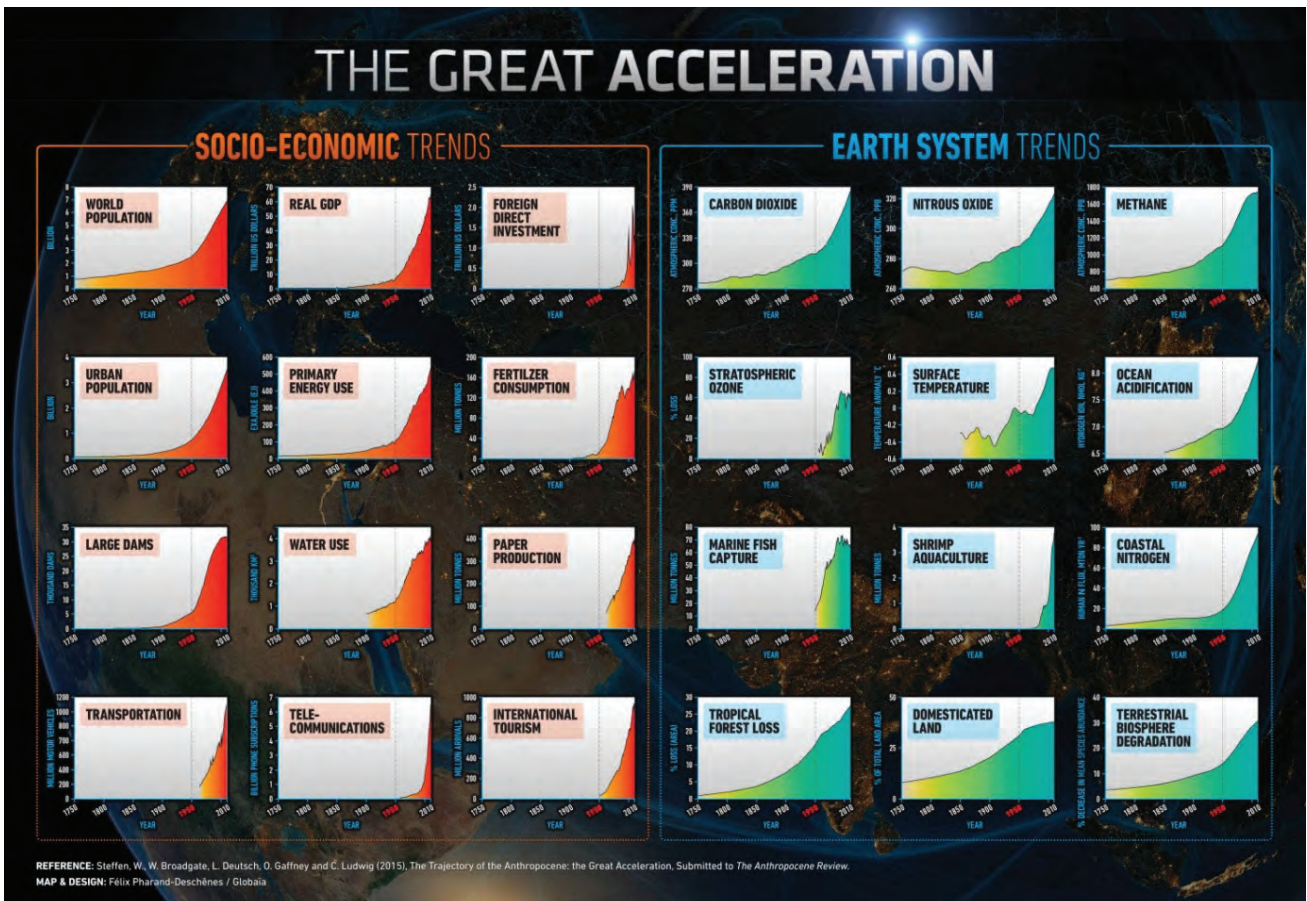
“We are meeting at a time of immense challenges to sustainable development. Billions of our citizens continue to live in poverty and are denied a life of dignity. There are rising inequalities within and among countries. There are enormous disparities of opportunity, wealth and power. Gender inequality remains a key challenge. Unemployment, particularly youth unemployment, is a major concern. Global health threats, more frequent and intense natural disasters, spiralling conflict, violent extremism, terrorism and related humanitarian crises and forced displacement of people threaten to reverse much of the development progress made in recent decades. Natural resource depletion and adverse impacts of environmental degradation, including desertification, drought, land degradation, freshwater scarcity and loss of biodiversity, add to and exacerbate the list of challenges which humanity faces. Climate change is one of the greatest challenges of our time and its adverse impacts undermine the ability of all countries to achieve sustainable development. Increases in global temperature, sea level rise, ocean acidification and other climate change impacts are seriously affecting coastal areas and low-lying coastal countries, including many least developed countries and small island developing States. The survival of many societies, and of the biological support systems of the planet, is at risk”<sup>9</sup>.

## The Great Acceleration

“The continued acceleration of changes affecting humanity and the planet is coupled today with a more intensified pace of life and work which might be called “rapidification” - *Laudato Si, Pope Francis*<sup>10</sup>

Since the end of World War II, the planet has seen an **unprecedented acceleration of human impact on**

**the planet.** Population has grown from 3 billion people to over 7 billion, and is expected to peak somewhere around 10 billion by 2050, so within one century. This growth has essentially appeared in developing countries, adding to poverty and exponentially increasing demand on energy, food and raw materials. Western lifestyles have led the way to dramatically increase the pressures on the finite capability of Planet Earth, as shown in the following graph:



Source: The Stockholm Resilience Centre, Steffen, W., W. Broadgate, L. Deutsch, O. Gaffney, C. Ludwig (2015), The Trajectory of the Anthropocene: the Great Acceleration, submitted to the Anthropocene Review; Félix Pharand-Deschênes/Globaia

**“After 1950 you can see that major Earth System changes became directly linked to changes largely related to the global economic system. This is a new phenomenon and indicates that humanity has a new responsibility at a global level for the planet”<sup>11</sup>.**

Science makes a clear link between human activities in the current economic and social model that are detrimental to the Earth System and that at the same time do not bring the expected benefits to society overall: the economic crisis is deep and **the usual recipes are not working anymore**, as **the International Monetary Fund (IMF) has also recognised** in the April 2016 World Economic Outlook<sup>12</sup>. Not only are we facing a critical stage in terms of resources, but limits are also attained in terms of social “de-cohesion”.

Although literature and modelling about “civilisation collapse” abounds, the recent model “HANDY”<sup>13</sup> concludes that *“collapse can be avoided and population can reach equilibrium if the per-capita rate of depletion of nature is reduced to a sustainable level, and if resources are distributed in a reasonably equitable fashion”*.

## Inequalities Widen

On the **social and labour front**, European trends show that pre-crisis levels of wellbeing are not in reach, as detailed in the most recent Commission’s assessment of the social landscape<sup>14</sup>:

“The impact of the crisis has differed widely across Member States. Despite some signs of convergence since 2013 – with a reduction in unemployment rates and an increase in employment in the countries that have been hit hardest by the recent crisis – **differences remain and are now much larger than they were in 2008**. In some countries, **income inequalities and poverty have also increased significantly**, despite the recent stabilisation or even improvement in the general economic and labour market situation (...) While there are signs of economic recovery in all Member States, unemployment rates remain particularly high in some, with **differences in both employment and unemployment rates now much greater than before the crisis”**.

“**Household incomes** in the EU are on the rise again, benefitting from stronger economic activity and improving labour market circumstances. On average in the EU, gross disposable household income (GDHI) increased by around 2 % in real terms in the year to the first quarter of 2015. Growth in household income is coming from both work and social benefit support. However, note that the level of GDHI is still below the

2009 peak”... and that it hides substantial differences for individual households. “Following a continuous increase since 2009, the share of **people at risk of poverty or exclusion** reached its peak in 2012 (24.7 %). Since then it has shown a small decrease but **remains very high: in 2014, 24.4 % of the EU population – about 122 million people – were at risk of poverty or social exclusion”**.

“The previously observed convergence in the levels of income inequality across the EU also stopped with the crisis. **Despite the long-term progress made in improving opportunities for all**, notably by promoting universal access to education and health care, **improvements in living standards** (e.g. as measured by median income and material deprivation rates) **have stalled**, and socio-economic status remains one of the main determinants of educational and health outcomes”.

“According to estimations (‘nowcasts’) available for 17 countries, the **at-risk-of-poverty rates** [were] **not expected to improve** in 2015 (reference income of 2014)”. This is worrisome “as the income thresholds under which people are considered to be at risk of poverty are also declining for some countries, reflecting a **continuous deterioration in living standards**... Reductions in unemployment contribute to reducing the levels of poverty, but only half of the poor who find a job actually escape poverty”. Even in a rather successful Member State as Germany, a stunning number of over 1 million employed people have recourse to state subsidies (“Aufstocker”) to secure minimum income<sup>15</sup>.

## Put Simply: Rising Inequality is Bad for Long-term Growth

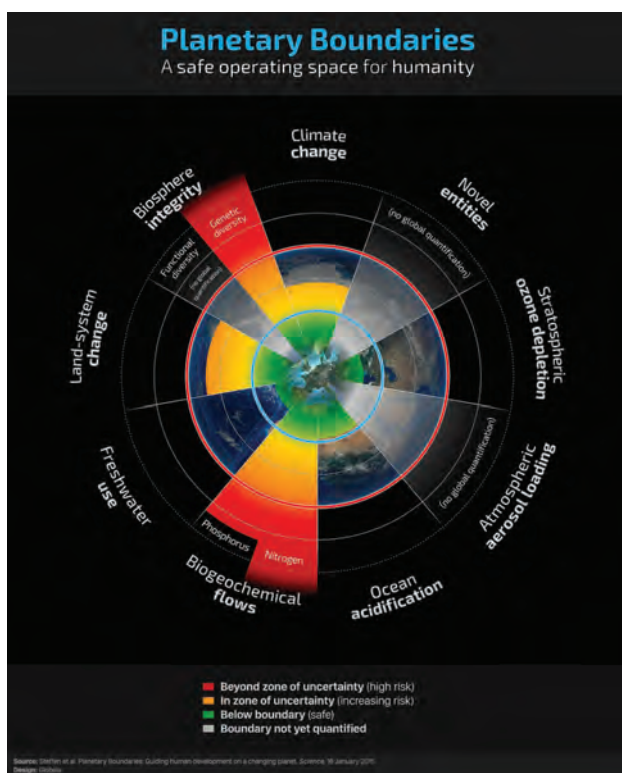
The overall assessment at EU level is confirmed by the OECD findings<sup>16</sup> that **“income inequality has increased in a majority of OECD countries since the mid-1990s. Households’ disposable income has grown by less than gross domestic product (GDP) and income of the poorest households by less than that of the richest”<sup>17</sup>. Income inequality rose not only in bad economic times but also in good economic times**. The OECD is also highlighting that in recent decades, *“as much as 40% of the population at the lower end of the distribution has benefited little from economic growth in many countries. In some cases, low earners have even seen their incomes fall in real terms. Just as with the rise of the 1% [of the top richest], the decline of the 40% raises **social and political questions**. When such a large group in the population gains so little from economic growth, the **social fabric frays and trust in institutions is weakened”**.*

# EPSC Strategic Notes

Recently exploring “*Why Less Inequality Benefits All*”, the OECD shows that new research finds consistent evidence that the **long-term rise in inequality** of disposable incomes observed in most OECD countries **has indeed put a significant brake on long-term growth**. Further, it shows that efforts to reduce inequality through redistribution – typically, certain forms of taxes and benefits – do not lead to slower growth.

## Planetary Boundaries

Planet Earth represents a closed, finite system that offers a unique environment within which humans can live. Except for solar energy, **there are no add-ins**. Science has developed a more profound understanding of the main challenges for a safe operating space for humanity on Planet Earth. The following graph represents the most recent assessment of the main global anthropocene **pressures** on the system, i.e. man-made impacts.



Source: The Stockholm Resilience Centre, Steffen et al. Planetary Boundaries: Guiding Human development on a changing planet. Science, 16 January 2015, Globaia

The graph shows that for Phosphorus and Nitrogen, as for the Genetic Diversity, we are globally in **high risk zones** and that Land-System Change and Climate Change have gone **beyond the safe operating space**. Ocean Acidification is rapidly reaching the boundary and is known to be further deteriorating under climate change pressures. For some aspects global quantification has not been completed and for one of

the nine areas, Ozone Depletion, the trend has been turned around through a multilateral Treaty on the ban of ozone destroying substances. **Working together, reversal of dangerous trends is possible**.

The ecological challenges for Europe are equally worrisome with additional regional aspects. The rate at which Europe is changing **land-use**, sealing off land under urban and infrastructure pressures is evidently not sustainable. **Europe loses yearly an area of the size of Berlin (a little less than 1000 km<sup>2</sup>) through urban and infrastructure expansion<sup>18</sup>**, and continues to lose biodiversity, in particular in agricultural areas. In many parts of Europe, **water** use exceeds the regional regeneration capability and new pressures on drinking water quality include hormonal and antibiotic substances, as well as residues of fertilizers and pesticides. And the bad ambient **air** quality, largely due to our choice for diesel engines, is prematurely killing 400 000 Europeans every year<sup>19</sup>. The number one health risk, just ahead of noise.

## And the Economy? Globally Problematic and in Europe Equally Challenging!

Despite this alarming picture, **it is true that globally society has “progressed”**, as described in the Resolution adopted in September 2015 by the UN General Assembly: “*It is also, however, a time of immense opportunity. Significant progress has been made in meeting many development challenges. Within the past generation, hundreds of millions of people have emerged from extreme poverty. Access to education has greatly increased for both boys and girls. The spread of information and communications technology and global interconnectedness has great potential to accelerate human progress, to bridge the digital divide and to develop knowledge societies, as does scientific and technological innovation across areas as diverse as medicine and energy*”<sup>20</sup>.

The IMF is more sober in its latest World Economic Outlook: “*Among advanced economies, growth is again projected to increase marginally... Relative to the October 2015 World Economic Outlook, global growth has been revised downward by 0.4 percentage point in 2016 and 0.3 percentage point in 2017*”<sup>21</sup>.

**And for the European Union?** President Juncker in the press point of 26 May 2016 ahead of the G7 meeting commented on the **general economic situation**: “*The EU’s recovery continues despite a more difficult global environment. In 2015, the European growth reached 2%, in the euro area 1.7%. These figures are confirming that the recovery is on solid ground and well on track. The GDP level of the euro area has now surpassed the pre-crisis high records in 2008. Unemployment*

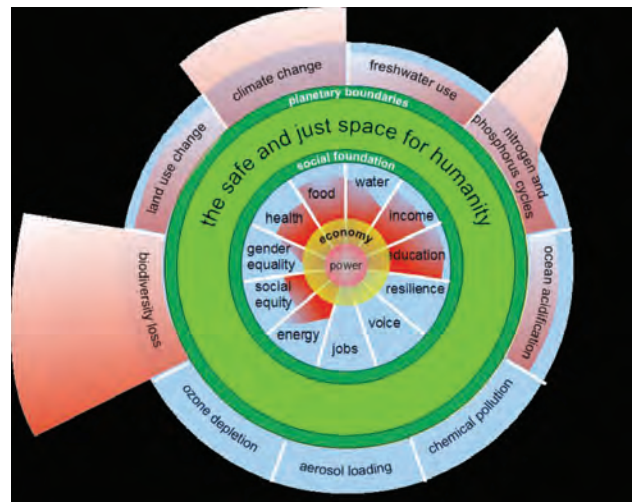
continues to fall. There are 5 million more jobs in 2016 by comparison to 2013, even if the weight of unemployment is still too high. **Investment is picking up** in the euro area and in the European Union as a whole. We are sticking to the strategy we developed in the recent year. That means that we are building a virtuous triangle of investment, structural reforms and fiscal responsibilities. And we are deepening our greatest asset - that is the Single Market - by launching new initiatives in the field of energy, digital services and capital markets<sup>22</sup>.

So, yes, the EU has achieved some growth again, with major regional differences, **but remains deeply shaken** in a systemic way by social, economic and ecological challenges: financial markets remain cautious, environmental impacts become more worrisome and social discontent is translated into **growing mistrust towards elected bodies and the European project itself**. The outcome of the recent UK referendum is evidence to these facts and can at least partially be explained by them.

## Re-think Growth Models

Growth remains necessary, as long as human population grows and billions have to be lifted out of poverty. But **the planet requires a different form of growth**: one that relies less on scarce resources, like water, soils and raw materials, one that relies no more on fossil fuel based energy, one that respects the regeneration capabilities of renewable resources. We need economic growth largely dematerialized, based on renewables and maintaining materials within the production cycle. We need growth that is **socially inclusive** and **innovative within the safe boundaries of our planet**. So we need to re-think our growth models and to **reflect on the current production and consumption patterns**<sup>23</sup>. It requires fresh thinking and being innovative in shaping new growth models.

The graph seeks to integrate the social and environmental issues: social foundations and planetary boundaries. It identifies an area of safe and just space for humanity, as a basis for a sustainable society. The quantification of the different aspects may still be disputed at the political and scientific level, but **there are clear examples of developments going well beyond the necessary balance**. China is probably the best known example of an economy that appeared to be doing well, producing year after year growth rates approaching 10% per annum and only now realising the substantial ecological damage caused in the process, and the not less problematic social challenges of the rapid export oriented growth. The present leadership is paying a lot more attention<sup>24</sup>, **reorienting policy** priorities to more focus on the environmental impacts and beginning to



Source: Oxfam + UNDP <https://www.cbd.int/doc/meetings/biodiv/impws-2015-01/other/impws-2015-01-presentation-day3-sdg-undp-en.pdf>

focus on income disparities among the different Chinese regions. The **cost of remedying the environmental damages** for soil, water and air pollution has been estimated at \$2 trillion in a World Bank Report<sup>25</sup> already in 2007. The costs for remedying pollution today have become substantially higher. “China, now the world’s largest economy on a purchasing-power-parity basis, is navigating a momentous but **complex transition** toward more sustainable growth based on consumption and services. Ultimately, that process will benefit both China and the world”<sup>26</sup>.

While China is waking up to this reality, a new growth model has been taking shape mainly in Europe. Europe has effectively de-linked economic growth from CO2 emissions over the last 25 years, contrary to the rest of the world. But the EU is still emitting 10% of the global greenhouse gas with a world population share of just below 7%. European enterprises produce goods more energy- and raw material-efficiently which consume relatively less energy than in most other parts of the world. **Green technology capability is one of Europe’s outstanding competitive advantages** as highlighted by the 2016 European Semester<sup>27</sup>: “at sectoral level, there is significant potential for **growth and employment** creation in the production of energy from renewable sources, energy efficiency, waste and water management, air quality, restoring and preserving biodiversity and developing green infrastructure, which is resilient to changes in the business cycle. Employment in the sector of environmental goods and services in the EU increased from 3 million in 2002 to 4.2 million in 2013, growing by 24% in the period 2007 – 2013”<sup>28</sup>, at a time of economic crisis where most sectors were shrinking and losing jobs. It is vital for its competitiveness that the EU maintains this “**first mover advantage**”.

The EU is building a **Circular Economy**<sup>29</sup> concept that aims at changing present consumption and production patterns, by focusing on design of products (durability, reparability, re-use and recyclability), waste (avoidance, material recycling, energy recovery, avoidance of landfilling) and consumer awareness. These policies open substantial new employment opportunities and hence income for a wide variety of differently skilled workers. Transforming the growth model to foster innovation could also be an opportunity to reflect on the **respective contribution of differently skilled forms of labour to our society**.

Over the last months, the question of a “**universal basic income**” has been debated in a number of Member States (Finland, the Netherlands) and even formally tested and rejected by referendum in Switzerland in June 2016. Beyond its complexity, the idea of a basic income is part of the growing debate around new forms of economic growth and jobs in light of further robotisation and digitalisation of our workplaces. It could be seen as a solution for giving people access to basic needs, disconnected from employment, but does not however address inequalities.

A lot of public debate has taken place with a view to **taxing labour less**, in comparison to other production factors. Through taxes, labour productivity has dramatically increased over the last century. To accommodate 10 billion people on this planet, material and capital productivity need to catch up. Most Member States have started the debate around a tax shift away from labour, few have effectively moved in this direction. This move becomes more urgent in light of digitalisation and robotisation of the production processes and the ensuing loss of many simple repetitive workplaces. This requires investment in upgrading the **skills** of people, but an inclusive society will have to provide employment also to less skilled labour.

**New business models** are being tested, often facilitated by new digital technologies. Carpooling, often offered by the car manufacturers themselves is but one of these concepts that will put more emphasis on durability versus obsolescence of goods. The movement needs to accelerate and good initiatives need to be replicated and up-scaled. This requires **enabling frameworks at all levels of governance for proper infrastructures and legislation**, including taxes and subsidies, further investment in education and skills as well as continued broad awareness campaigns. This can support a **change in mind-set** and allow Europeans to **embrace the change**.

«Science sans conscience n'est que ruine de l'âme» - Rabelais<sup>30</sup>

**Digitalisation** has boosted **new collaborative models** of economy. The Commission has set out in June 2016 “a **European agenda for the collaborative economy**”<sup>31</sup> to provide guidance on how existing EU law should be applied to this dynamic and fast evolving sector. While sharing or re-using goods may help more circular patterns, these new business models also **trigger questions as to their social/labour/fiscal and environmental impacts**, on which research is ongoing. One should not forget that use of emails, sms, apps is energy intensive and production of digital equipment is resource intensive (water, rare earth). Information Technology is partly responsible for climate change and is the fastest growing part of electronic waste.

**Yes, sustainability can well be a European brand**, rallying Europeans from all quarters around a societal choice that would combat poverty, end hunger, improve nutrition, promote sustainable agriculture, ensure healthy lives and equitable quality-education for all, achieve gender equality, provide access to clean water and renewable energy, secure inclusive economic growth and decent work for all, provide resilient infrastructures, reduce inequalities, build liveable cities, preserve oceans, terrestrial ecosystems and biodiversity within a peaceful, democratic and rule of law based society: **effectively implementing the Sustainable Development Goals' agenda**.

## Sustainability, Now!

“It always seems impossible until it is done”  
- Nelson Mandela

A sustainable society is one where economic growth is compatible with planetary boundaries and distributed fairly among its citizens. **Sustainable development is not a new concept**. Although it has been put on the international scene in 1987 by the Brundtland report<sup>32</sup>, 30 years later **it remains a concept poorly implemented**, if at all. In September 2015, the UN Members reaffirmed that sustainable development is the way to go, but now urgently and universally, for developed and developing countries alike. The **European Union committed to implement this action plan**. The European Union committed to “**transforming our world**”.

When taking office in 2014, the present Commission called for a “**European Union that is bigger and more ambitious on big things, and smaller and more modest on small things**”<sup>33</sup>. **Transforming the**



world seems to be a rather big thing, which the EU should therefore embark on. And this is fully consistent with President Juncker's stated intent **to be a different Commission, "to really change and renew Europe"**. "This time it's different' was the European Parliament's motto for the election campaign. Let us jointly show that we are able to make this promise a reality. That together we are able to really change and renew Europe. And that we will jointly work to re-gain citizens' trust in the European project. I will do my utmost to make this difference"<sup>34</sup>. The 2030 Agenda for sustainable development is the perfect tool to turn this promise into a concrete deliverable.



Source: <http://www.torbenrick.eu/blog/change-management/change-management-comic-strips/>

From a **subsidiarity perspective**, there is clear **added value for action at EU level. Member States have embraced the 2030 Agenda while pointing at the need for a renewed EU sustainability strategy**<sup>35</sup>. The EU has in fact a number of common policies such as Internal Market, Trade, Agriculture, Climate Change, Fisheries or Competition, that could contribute to the sustainability agenda and where Member States alone could not take action. As both the EU and its individual Member States have adopted the SDGs, they each will have to report on their respective implementation actions.

This would call for an EU implementation plan or a strategy, closely coordinated with the Member States.

**Sustainability is a very European brand**, enshrined in Article 3.3 of the Treaty on European Union: it builds on "balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment". Implementation requires equal attention to all three aspects: they must be addressed together.

Because the EU has been a key player in designing the UN 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals, **expectations are high**. It is a matter of **credibility for the EU** to deliver on implementing domestically the Sustainable Agenda that it has contributed building, as pointed out recently by President Juncker: "Une Europe, ouverte sur le monde, c'est aussi **une Europe qui sait prendre ses responsabilités**. L'Union européenne, ce n'est pas seulement une «puissance douce»; c'est aussi un acteur pleinement engagé sur tous les fronts, et qui participe à la définition des règles du monde à venir. Nous l'avons vu sur le climat et lors de l'adoption des objectifs de développement durable l'année dernière"<sup>36</sup>. So Europe's leading role in driving the transition towards a different development model, designed for the European citizens, is recognized and reflected in the universal character of the SDGs.

Turning the **Sustainable Agenda** into "**THE**" vision for the European Union is important to deliver a positive message about transformation and change to come. It could be a common European political project that is urgently needed<sup>37</sup>. The EU should subscribe to the UN definition, that the SDGs are "an Agenda of the people, by the people and for the people".

Most Member States, many business actors and civil society are supporting this new Agenda as the hook for game-change. There is a clear **call for "no business as usual"** in policy and in practice. Major global firms are sponsoring, participating, attending virtually all the conferences, forum, panels, workshops organised on "sustainability" issues since the adoption of the SDGs: there is a **strong call emerging from civil society and a clear business case to innovate and invest. European firms are competitive** in this regard and should be encouraged by an enabling public policy. At the same time, **change is always a challenge** due to an innate fear of the unknown and societal inertia. **Change requires leadership**. In his address to the Pope in May 2016, President Juncker said "Cela ne fut jamais et ne sera jamais facile. Mais nous retrancher dans nos petites zones de confort n'est pas une solution.

*Retrouvons donc le courage de nos prédécesseurs, le courage d'affronter les difficultés pour les vaincre, celui de ne pas subir l'histoire mais de faire l'histoire, d'en être les architectes, les artisans, les constructeurs. Audaces fortuna juvat. Nous le devons aux jeunes Européens»<sup>38</sup>.*

### Resilience

The debate for sustainability has been complemented by the concept of **resilience**. It seeks to define measures that would allow societies **to bounce back after a crisis** to the pre-crisis situation. It is a useful concept, but different from sustainability. **A sustainable society would seek to prevent a crisis**, which would be a policy setting process based on learning. Resilience accepts the crisis as unavoidable, but seeks to limit the consequences. The concepts are thus complementary, with resilience relevant for unforeseeable crises, for example natural disasters like earthquakes or volcano eruptions. Sustainability would seek to prevent the incident and therefore be useful for man-made, foreseeable events, which could be avoided through better policy-making. **Bouncing back to a pre-financial bubble situation without a change in policy would simply lead to the next bubble.** Better algorithms to predict a bubble may be useful for individual actors, but not for the global economy, as they would allow the early actors to withdraw their assets before they lose value. If all act at the same time, all would lose. Both options are not sustainable.

## A New Governance Approach for Delivering Sustainable Policies

*“Nothing is possible without men; nothing is lasting without institutions” - Jean Monnet*

**Implementation of the SDGs requires new governance approaches at all levels**, including at EU level. In line with Jean Monnet, institutional decisions will be necessary to secure the longer term validity of the Sustainability Agenda.

There is a **widespread plea for a renewed EU sustainability strategy from a large number of Member States**, who all but two have formulated their own national sustainability strategies and are in the process of updating them in line with the SDGs. There is broad recognition that implementation at national level requires EU level coordination. In its resolution of 12

May 2016<sup>39</sup>, the **European Parliament called on the Commission “to come forward with a proposal for an overarching Sustainable Development Strategy** encompassing all relevant internal and external policy areas, with a detailed timeline up to 2030, a mid-term review and a specific procedure ensuring Parliament’s full involvement, including a concrete implementation plan coordinating the achievement of the 17 goals, 169 targets and 230 global indicators and ensuring consistency with, and delivery of, the Paris Agreement goals; and stressed the importance of the universality of the goals, and the fact that the EU and its Member States have made a commitment to implementing all the goals and targets fully, in practice and in spirit”<sup>40</sup>.

One step to respond to these expectations may be to endorse at the highest political level the EU commitment to sustainability, as an overarching policy objective for the Union. A European Council Summit Declaration on sustainable development may be the appropriate tool.

It would be logical to confirm at the Heads of Government such a commitment, as all EU Member States and the EU itself have adopted the SDGs in September 2015 in New York. **A Declaration should urgently be drafted considering that the UN decision is almost one year old.**

### Foster European Foresight

This Agenda sets **longer term policy objectives**. It is an opportunity for the Commission to re-focus on the big picture, to be **a space for innovative global thinking**, a place for **foresight** to avoid short-termism and reflect about a long-term project for the European society. The **Commission could make full use** of its own strategic long-term foresight capability (EPSC), of the European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS) and of other relevant Agencies such as the European Environmental Agency.

The European Environmental Agency has called for **“increased use of foresight methods, such as horizon scanning, scenario development and visioning [which] could strengthen long-term decision-making by bringing together different perspectives and disciplines, and developing systemic understanding. Impact assessments of the European Commission and EU Member States, for example, could be enhanced if they were systematically required to consider the long-term global context”<sup>41</sup>.**

## Ensure a Participatory Process

The SDGs have been negotiated through an **open, participatory process** involving a wide range of stakeholders alongside the traditional governmental representatives. Implementation will have to continue to be broad-based, to reflect the understanding that holistic governance approaches are needed to address the growing complexity of the global challenges. Buy-in of civil society and businesses can only be secured by inclusive open and transparent processes. **An ambitious EU Sustainability agenda certainly has the capacity to rally large parts of businesses and civil society.**

Sustainability is a very **political concept**, which means Parliaments and broader stakeholder groups need to be associated. Representative Sustainability Councils exist in some Member States (e.g. Germany, Belgium) and national Parliaments have in different forms sought to address sustainability issues. The **European Parliament may want to consider an overarching Sustainability structure.** It would be important to avoid setting up such structure within existing sectoral structures to reflect the overarching economic, social and ecological assessment required. The European Economic and Social Committee (EESC), with its Sustainable Development Observatory (SDO), is actively setting up a consultative structure: the “Sustainable Development Forum”.

## Start Within the Commission

The Juncker Commission intends to take more integrated actions in the direction of a sustainable development of the European society: *“That is why my Commission will not only look different but will also work differently. Not as the sum of its parts, but as a team. Not through silo mentalities, clusters and portfolio frontiers, but as a collegiate, political body. I want a political, executive Commission at the service of the common good and of Europe’s citizens”*<sup>42</sup>.

A number of Member States have appointed **sustainability Ambassadors** within their respective sectoral ministries, to make sure that sustainability concerns are taken on board at the very outset of defining sectoral policies.

Appointing “sustainability Ambassadors” and developing a “sustainability network” or a “vision network” within the Commission may be a practical means to breaking silos. It could be organised by themes, for instance organised around individual SDGs, while keeping track of the overall picture.

Setting up such an **internal network within the Commission** would **raise awareness** about sustainable development. This network could generate continued interest in using sustainability and the Sustainable Development Goals as a **reading grid** for policy-making.

Even if the sustainability concept is more adequately built into the system from early stages the Commission might also want to strengthen the role of the Regulatory Scrutiny Board (RSB) in assessing the sustainability of Commission proposals against the economic, social and environmental impacts. The RSB assessment would be of advisory nature, but should be publicly available, as part of transparent governance. It would require the definition of clear and timely indicators.

**Making sustainability concrete to colleagues is key** to enable integrating policies better, by creating a sense of shared-ownership and responsibility. A better understanding of what sustainability stands for is also necessary<sup>43</sup>. **trained staff on sustainability issues in-house** may be an effective way of building this overarching notion into policy-making from the outset rather than only verifying through impact assessments at the final stages.

The Commission is engaged through Horizon 2020 in a 3-year project with the OECD about **public sector innovation**<sup>44</sup>. This is an opportunity for the Commission to being innovative about its internal structure and to foster **systems-thinking**, in view of delivering sustainable policies as its overarching objective.

The Commission should **also lead by example**: strengthening the use of its own Eco-Management and Audit Scheme (EMAS)<sup>45</sup> and using strategically public procurements (food, energy, transport).

## Refining the Commission’s Tools to Assess and Monitor Sustainability

Despite growing awareness of the need for more sustainable activities in civil society, but also among growing numbers of businesses, the **main megatrends are still pointing in the wrong, unsustainable direction.** This is not really surprising: when concrete measurement and monitoring is lacking, results are slow to emerge, if at all. Hence the **need to define a series of reliable relevant indicators** for the respective goals to enable governments, businesses and civil society to assess progress in the implementation of the collectively agreed sustainable goals.

The **EU Statistical Office** produces a Sustainable Development Report for the EU every two years, since 2000. This allows identifying major trends, which the report describes on the basis of a number of headline indicators. The value of these trends obviously depends on the appropriateness of headline indicators. The **major indicator for economic development remains Gross Domestic Product (GDP), despite the considerable shortcomings of this indicator in terms of sustainable growth.** Work on GDP and beyond is ongoing, but we need urgently to develop an integrated headline indicator incorporating the ecological gains or cost of economic activity in a State's performance.

A proper lead indicator should at least also represent the natural capital accounts<sup>46</sup> as a more adequate reflection of a society's overall wealth.

The main headline indicator for socioeconomic development is GDP per capita, hiding the effective income distribution, and hence the perception of individual European citizens of their relative economic performance. It is true that in the more detailed analysis, indicators for people at risk of poverty, including a gender based analysis are offered. They show a more problematic reality, in particular as a consequence of the financial/economic crisis of 2008. Only with correct bearings could political decisions be oriented in the desired overall direction.

Within the UN work on SDGs, monitoring and measuring has played a substantial role and is one of the reasons for including a set of 169 sub-targets, formulated in more precise and measurable form. The detailed work to identify those precise indicators is ongoing at UN level, with full participation of the EU Statistical Office. Information Technology, Satellite observation and crowd science contribute to substantially more information (Big Data), useable in parallel to official statistics.

As the first UN High Level Political Forum (HLPF) will take place in July 2016, and first States will table assessments of their sustainability achievements, there is a risk that individual choices of indicators will be made, leading to complications in assessing the comparability of outcomes. It would be **appropriate to develop at least a common European set of basic indicators**, leaving room for individual Member States or their regions and/or municipalities to define more locally relevant forms of measurement, simply because both the EU and its Member States will have to report back to the HLPF. It would be more than absurd if these reports were not aligned and capable of showing a coherent set of facts, identifying comparable longer term trends.

The Commission should request EUROSTAT to urgently publish existing data covering all SDGs, drawing as appropriate on big data, in line with the UN list of 241 indicators.

JRC and EUROSTAT should be asked to develop urgently composite indicators for each of the 17 SDGs.

EUROSTAT should be asked to develop a plan to speed up the availability of these data, including flash estimates, to allow for a more up to date monitoring of the effects of policy decisions. Many of the presently used EUROSTAT data in the sustainability report are two to three years out of date.

## Use Existing Tools as Sustainability Drivers

Reflection about indicators and monitoring could take place along reviewing the **"European Semester"** mechanism and the Country-specific recommendations (CSRs)<sup>47</sup>. They aim at giving guidance to individual Member States on what can realistically be achieved in the next 12-18 months to make growth stronger, **more sustainable and more inclusive**, in line with the EU's long-term jobs and growth plan. The Agenda 2030 and the SDGs provide an adequate "reading grid" to the challenges – and the subsequent recommendations – highlighted in the recent Spring Semester package.

The 10 Juncker priorities for Europe and the Agenda 2030 reinforce each other and must be read in conjunction. They hold real potential to steer the Semester process in a more sustainable direction.

In the Annual Growth Survey for 2016, published in December 2015, the Commission mentioned that it *"will start a process for developing a longer term vision going beyond the horizon of the year 2020, also in the light of the new Sustainable Development Goals agreed by the United Nations for 2030. The lessons of the Europe 2020 review mentioned above will be taken into account in this exercise"*<sup>48</sup>.

A legislative proposal to expand the **Structural Reform Support Service**<sup>49</sup> into an EU instrument for all Member States is currently under discussion with co-lawmakers to establish a Structural Reform Support Programme. It will allow the mobilisation of technical support for a broad range of key reform areas to provide targeted technical assistance to the Member States, at their request, to assist them with the design and implementation of institutional, structural and

administrative reforms. At operational level it would be important to **ensure full integration of Agenda 2030 and Sustainable Development Goals in the implementation phase of the proposal.**

## Better Communicating

Better communicating **about the positive impacts of common EU policies** is key to empower citizens and create ownership about “EU rules made by Europeans with Europeans for Europeans”. The Commission has many success stories to tell. Better communicating about the EU in general and about the Commission in particular should not be left to the Member States only. The present Commission has reinforced the citizens’ dialogue with the direct involvement of the Commissioners. But **reaching out to a broader audience is essential.** We need to address especially the younger generation, raise awareness to enable understanding of political life at an early stage. They are the future and their commitment is a must.

## Back to School?

Engaging younger generations starts at school. In 2010 already, the Council conclusions<sup>50</sup> on “**education for sustainable development**” called for developing a “whole-school” approach, to harness the motivation and commitment of all pupils and students, to develop their critical thinking and to improve their educational attainment in general. It fundamentally concerns the way we think about our complex world and the way we behave, so that people respond effectively and confidently to current and new challenges. It therefore has implications for education and training at all levels which may go beyond simply including sustainable development as another subject in the curriculum. It requires **interdisciplinary learning, new knowledge, skills and attitudes, creative thinking, innovation and a long-term perspective.**

Educational institutions at all levels should strive to be sustainable organisations and to act as role models, by integrating the principles of sustainable development in policy and practice, i.e. through energy-saving buildings, working with natural resources and developing a sustainable purchasing and consumer policy.

**Member States are primarily responsible** for content of teaching and education **but the Commission can contribute with exchange of best practices at EU level.** The **synergies** between the Sustainable Agenda and the priority areas of the “Education and Training 2020 Framework” could **clearly be linked and reinforced.**

But education and training is **not only a matter for kids**, it also concerns university curricula and other forms of professional learning: engineers of tomorrow must learn how to build sustainable infrastructures and products. The 4<sup>th</sup> Sustainable Development Goal calls for ensuring inclusive and equitable quality education and **promoting lifelong learning opportunities**<sup>51</sup>. Education is both an objective and the means to achieve sustainable development. All conferences and workshops in all domains – e.g. agriculture, finance, energy and transport, production and consumption – dedicated to implementing the Sustainable 2030 Agenda since September 2015 pointed towards “education and training” as the indispensable link to raise awareness, share knowledge and innovative thinking, **transform perception and attitudes** towards a more integrated systems-thinking, a more sustainable approach, in short: to **create a sustainability culture.**

## Monitoring at Business Level

Many large enterprises have started to report on their **Corporate Social Responsibility (CSR)** as part of their business strategy. Frequently, these reports are verified by third parties. **Sustainability reports** are also produced, in reaction to investors demands for more transparency over longer term risks. The EU has adopted a **non-financial disclosure Directive**<sup>52</sup> requiring large public-interest entities (listed companies, banks, insurance undertakings and other companies that are so designated by Member States) with more than 500 employees to disclose basic information on their exposure to sustainability risks.

## Sustainable Business Identity



Source: <http://www.solvay.com/en/sustainability/solvay-way/index.html>

Part of the lacking business focus on sustainability stems from the fact that environmental **impacts of a production process are viewed as externalities**, i. e. not accounted for in the company's individual account. For a more responsible attitude, businesses would have to price in to their accounts these externalities. One of the few attempts to define a price for pollution is the EU's Emission Trading System (ETS), where certificates for each ton of greenhouse gas emission have to be bought by enterprises. This leads to the integration of greenhouse gas emission directly into the balance sheet of a company and constitutes a strong incentive for innovative, cleaner production processes (provided the price is right). **Working with the accounting sector, to examine how accounting rules could be developed to include individual enterprises' shares of externalities into their individual accounts**, would be a strong driver for innovative, sustainable production processes.

## Sustainability Hotspots

*Errare humanum est, perseverare diabolicum - Seneca*

### Money, Money, Money...

*In the last three years plus, central banks have had little choice but to do the unsustainable in order to sustain the unsustainable until others do the sustainable in order to restore sustainability - Mohamed El-Erian*

Finance is the life blood of any market economy. Financial services are an essential element of any sustainable society, allowing savings to be invested in economic activity, ideally additional, innovative and sustainable. In the words of Janet Yellen, Chair of the US Federal Reserve Bank, "*a smoothly operating financial system promotes the efficient allocation of saving and investment, facilitating economic growth and employment*". With few exceptions, financial assets are traded freely and basically cost free around the planet since the negotiated liberalisation under WTO rules.

In our globalised world, **finance has become substantially more complex**, from traditional savings banks to investment banks, equity trading, hedging etc. The end of the last century has seen a considerable shift in profitability of investments away from the real economy towards more speculative financial products. **New actors** have come onstage: sell-side financial brokers and buy-side Fund managers, Investment Consultants and Retail Financial Advisors, all seeking to match present or future needs of companies with global savings. Some of these actors effectively are **remunerated per transaction, increasing the**



Source: <http://www.torbenrick.eu/blog/change-management/change-management-comic-strips/>

**short-termism in today's financial markets**, despite the longer term stability required by institutional actors, such as Pension Funds. **New products** and substantive increases in global public debt have fuelled an unprecedented increase of global financial assets which from a 1 to 1 relation to global GDP in 1980 jumped to a 4 to 1 relation in 2015 (300 trillion versus 75 trillion). The phenomenon is described in academic literature as "**financialization**" of the economy: financial products are more and more disconnected from the real economy, trading more and more in debt financed futures and highly volatile. Financial engineering has attracted a lot of players, but is considered by a former World Bank Director, Steve Denning, as a source of no less than 2% loss in annual economic growth. **A typical example of financial engineering against collective wellbeing.**

It is interesting to note that out of the 32 US companies benefitting from **triple A ratings** in 1980, only two still have this rating in 2015. The trend away from conservative finance started in the 1980<sup>s</sup> and continues to grow. 13 of the 32 US companies lost their rating due to financialization, showing that Rating Agencies see the phenomenon with critical eyes.

Traditionally, governments had to pay interest on **bonds** to finance their spending. Now investors are paying some governments for the opportunity to lend them money. Traditionally, banks would compete for **deposits**. Today a growing number of banks are cutting down on their savings activities, actively discouraging deposits. In the past, society trusted the banking system to channel loanable funds to productive uses. The crisis of 2008 changed all this when banks' irresponsible risk taking, coupled with lax regulation and even laxer monitoring and enforcement, pushed the world economy into a major crisis.

The financial system has been at the **source of the 2008 crisis**. The collapse of Lehmann Brothers has hit European economies dramatically, when basic mistrust in financial products related to the US housing market was extended to question the overall risk in bank's lending structures altogether. Ailing banks had to be rescued with taxpayers' money in a number of Member States. The bail-out of banks put at risk the **viability of public finances** and, in turn, impacted banks through the government bonds held on their balance sheet (the so-called feedback loop or bank-sovereign nexus). In Europe, this triggered a dramatic economic crisis for Member States with large fiscal deficits, questioning the Euro itself and Euro Area participation for a number of Member States. The crisis hit Europe at a time, when Monetary Union had not yet been completed with a number of necessary common policy instruments.

Central Banks emerged as the key actors preventing the crisis to spiral on. But their capacity to ease monetary policy for a prolonged period of time is being questioned and unprecedented, while even negative interest rates have not really kick-started the major economies.

Mohamed El-Erian, chair of President Obama's Global Development Council, describes the present global economy as travelling towards a **T junction**. He argues that the **role of Central Banks** as sole actors against the crisis with unprecedented monetary easing will come to an end soon and **will be replaced by one of two fundamentally contrasting roads**. *"One road out of the T junction involves a restoration of high-inclusive growth, that creates jobs, reduces the risk of financial instability, and counters excessive inequality. It is a path that also lowers political tensions, eases governance dysfunction, and holds the hope of defusing some of the world's geopolitical threats. The other road is one of even lower growth, persistently high unemployment, and still worsening inequality. It is a road that involves renewed global financial instability, fuels political extremism, and erodes social cohesion as well as integrity"*. Europe is embarking on the positive road, with the Five Presidents Report, the Juncker Investment Plan, the Capital Markets Union Plan and a number of financial regulations in addition to the stabilisation efforts for its worst hit Member States (Greece, Ireland and Portugal).

In the IMF's words: **"Cooperation to enhance the global financial safety net and the global regulatory regime is central to a resilient international monetary and financial system. Some of the risks coming from noneconomic sources likewise present public goods problems solvable through international coordination, on the model of the December 2015 Paris climate agreement. The current diminished outlook and associated downside possibilities warrant an immediate response.**

***If national policymakers were to clearly recognize the risks they jointly face and act together to prepare for them, the positive effects on global confidence could be substantial***<sup>53</sup>.

**Returning to sustainability** would require according to El-Erian **four broad actions**: 1) Getting serious about inclusive economic growth, 2) Match ability and willingness to spend, 3) Remove debt over-hangings and 4) Getting the architecture right. All four areas are a challenge for Europe, unless we manage to put the collective interest and welfare above the individual national interests. **The Five Presidents Report has sketched a way forward, receiving only lukewarm reception from Member States.**

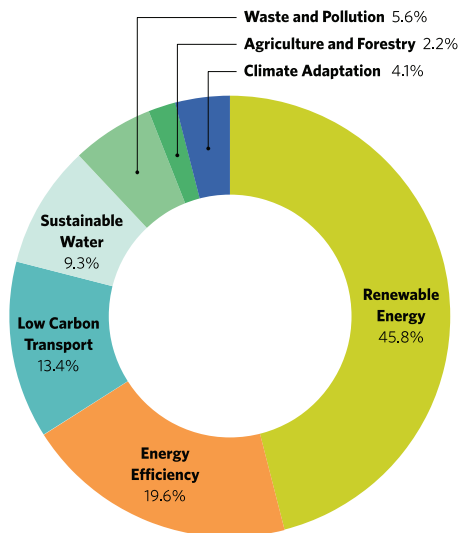
**Inclusive economic growth** implies harnessing financial engineering or financialization in favour of real economic prosperity, defining supply-side measures from education to infrastructure, removing antigrowth fiscal distortions to creating more public-private partnerships for leveraging investment.

**Ability and willingness to spend** goes to the heart of **fiscal policy** and the capacity of states to act countercyclical, including the design of tax and notably corporate tax systems. The EU has taken important steps in challenging special tax deals for individual companies and seeking to close tax avoidance loopholes for companies doing business in the European Union. A majority of EU Member States has a clear necessity to secure state revenue for collective actions on infrastructure, health, education, social protection. Hence the **problem of fiscal evasion** estimated to cost the EU 50 to 70 billion euros annually!

**Removing debt overhangs** implies burden sharing among creditors and debtors across different Member States and different political constituencies. Another real political challenge testing limits of solidarity.

As for the **architecture** the **Five Presidents' Report** sets out the necessary steps for the European Union becoming more resilient to outside shocks: **"Progress must happen on four fronts: first, towards a genuine Economic Union that ensures each economy has the structural features to prosper within the Monetary Union. Second, towards a Financial Union that guarantees the integrity of our currency across the Monetary Union and increases risk-sharing with the private sector. This means completing the Banking Union and accelerating the Capital Markets Union. Third, towards a Fiscal Union that delivers both fiscal sustainability and fiscal stabilisation. And finally, towards a Political Union that provides the foundation for all of the above through genuine democratic accountability, legitimacy and institutional strengthening"**<sup>54</sup>.

## Green Bonds: More than Renewable Energy



Source: <http://www.climatebonds.net>

An additional challenge for refocusing the financial system to the real economy will be the respect of planetary boundaries and the need to move the present economy based on fossil fuel and raw material use to substantially more efficient use of non-renewable resources and getting out of fossil based energy altogether in the perspective of 2050. *“Sustainable development requires changes in the deployment and relative value of financial assets and their relationship to the creation, stewardship and productivity of real wealth. A sustainable financial system is therefore one that creates, values and transacts financial assets in ways that shape real wealth to serve the long-term needs of an inclusive, environmentally sustainable economy”*<sup>55</sup>.

**Green bonds are increasingly used** and reached US\$66 billion by June 2015<sup>55</sup>. It still has considerable potential to grow. **Credibly defined and monitored green bonds** are being requested by a growing number of long-term investors and actively discussed by a G20 Green Finance Study Group. Central Banks and the European Central Bank’s (ECB) Risk Assessment Board have warned of stranded assets related to fossil based energy and the necessity to progressively move out of them.

Establish a small Financial Transaction Tax, at least at European level, better globally, as an element of stability in the global financial markets

Implement more vigorous merger and acquisition policies to limit the potential of too big to fail actors

Implement an appropriate level of efficiency versus precaution through capitalisation requirements

Strengthen further the transparency requirements on financial assets held by financial actors against longer term sustainability criteria to be developed

Reflect on ways to limit hedging, in particular in natural commodities to those actors that effectively need these commodities for their economic activity

Support the creation of green bonds, credibly defined, as an alternative for interested investors

Require risk-labelling for financial products, reflecting the risk of the worst element of the package

Deepen the European Monetary Union (EMU) as suggested by the Five President’s report

**Fiscal policy** can be a substantive element in moving towards more sustainable production in several ways: public budgets can directly support new technologies, or seek to lever public/private investment. Public budgets would obviously benefit from closing **tax evasion** schemes, estimated by the European Parliamentary Research Service to cost the EU Member States annually between 50 and 70 billion euros<sup>56</sup>. Feed-in tariffs have played a crucial role in developing renewable energy production. **“Environmental taxes are an efficient market-based instrument to achieve environment policy objectives while supporting growth-friendly fiscal consolidation. Some Member States have achieved a relatively larger proportion of environmental tax revenues as a share of total taxes (up to around 10%), whilst maintaining fiscal revenues and improving competitiveness and energy efficiency. This demonstrates that it is possible to shift taxation onto environmentally harmful activities within a sound economic framework...** A complementary action is to reform the subsidies offered for inefficient activities that also harm the environment, including tax reductions to fossil-fuel consumption or production, which can weaken the effect of environmental taxation. For instance, adding up fossil fuel subsidies by Member States gives a figure of about €25 billion<sup>57</sup>. If this amount of subsidies could be shifted towards renewable energies, the necessary transition out of fossil fuels could be substantially accelerated.



## From Field to Fork

“Someone is sitting in the shade today because someone planted a tree a long time ago” - Warren Buffett

### FAO Principles for Sustainable Food and Agriculture<sup>58</sup>

1. Improving efficiency in the use of resources is crucial to sustainable agriculture
2. Sustainability requires direct action to conserve, protect and enhance natural resources
3. Agriculture that fails to protect and improve rural livelihoods, equity and social well-being is unsustainable
4. Enhanced resilience of people, communities and ecosystems is key to sustainable agriculture
5. Sustainable food and agriculture requires responsible and effective governance mechanisms

Agriculture plays a substantial role in the UN 2030 Agenda for Sustainable Development and in any sustainable future. The second SDG explicitly refers to: end hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture. There are also related goals on water, decent work, health, terrestrial ecosystems, forests, desertification, land degradation, climate change and biodiversity.

## What Does Agriculture Look Like in Europe Today?

**European agricultural policy has increased productivity tremendously** and made the European Union not only largely self-sufficient, but even a large exporter of food products to the world. This **achievement has come with a price**: continued reduction of the number of farms and farm employment, larger specialised production units, leading to monocultures with considerable environmental impacts and food quality that is increasingly questioned by consumers<sup>59</sup>. According to the latest Eurobarometer<sup>60</sup>, a third of Europeans disagree with the fact that the EU is fulfilling its role in protecting the environment. Despite several reform projects of the CAP, its monetary benefits still largely go to large intensive farming practices. This **pattern increases not only social inequalities, but also environmental problems**, monocultures and rural desertification. Long-term trends on rural employment, farming incomes and major environmental indicators for soil quality and biodiversity remain problematic<sup>61</sup>. In the perspective of the next mid-term financial forecast, a **number of questions could/ should be addressed**:

Should more attention be placed on **stopping the rural exodus**? Agriculture potentially can offer significant **employment opportunities** if organised in **less industrial** fashion. New research tends to demonstrate that this by no means would imply a reduction in output, nor substantial price increases. Indeed, real life testing by a French agro-research Institute<sup>62</sup> has shown that halving both nitrate and herbicide use has produced a 200 euro/hectare better result in grain production, mainly attributable to a larger presence of natural pollinators in a more diversified landscape. It represents a **double bonus for farm income and environment**.

A European policy that would support more labour intensive integrated farming could not only contribute to stop the exodus but also to create additional employment in rural areas to maintain a traditional landscape, reduce qualitative and quantitative water and soil problems and help restoring biodiversity in agriculturally used land. Creating additional employment in rural areas is not only about jobs in farms, it is also about diversifying employment opportunities in the countryside through better infrastructures (transport, energy, communication, high-speed internet).

Planning the next agricultural reform, more attention should be placed on sustainability, and strengthening rural development support type instead of direct payments linked to acreage.

This would be a first step.

## Bon appétit Europe!

The primary role of agriculture is to provide **food**, which should be **nutritious** to play its role for health, and be **affordable**. The Commission's public factsheet "EU explained: agriculture" highlights that in most EU countries today the average family spends around 15 % of its monthly income on food. The proportion is half what it was in 1962. Spending on food has decreased but European **consumers are increasingly concerned over food quality** with regard to nutrition, pesticides and antibiotics. Eurobarometer shows that more than half of Europeans think the EU's main objectives in terms of agriculture and rural development policy should be ensuring reasonable food prices for consumers (51%) and ensuring agricultural products are of good quality, healthy and safe (56%).

Scientists warn notably about current and future health risks<sup>63</sup> due to exposure to pesticides and to resistance to antibiotics built up through meat and fish consumption. This is directly linked to the present intensive model of industrial animal farming.

The 2014 Council conclusions on nutrition<sup>64</sup> recognise that “*overweight and obesity have considerable impact in terms of human suffering, that **social inequalities** are particularly important, that every year citizens lose their lives due to diseases related to unhealthy diet and lack of physical activity; that there is an **economic burden with up to 7 % of EU health budgets** are spent each year directly on diseases linked to obesity, with more indirect costs resulting from **lost productivity** due to health problems and premature death*”. In the EU today, **6 of the 7 biggest risk factors for premature death** – blood pressure, cholesterol, Body Mass Index, inadequate fruit and vegetable intake, physical inactivity and alcohol abuse – **relate to how we eat, drink and move**.

Healthy choice is about **ensuring the existence of healthy options** for the consumer: the Commission’s Strategy on Nutrition, Overweight, and Obesity-related Health Issues adopted in 2007<sup>65</sup> recalled that the Common Agricultural Policy (CAP) plays an important role in food production and supply in the EU. The most recent public talks about the European agriculture, notably the Forum for the Future of Agriculture<sup>66</sup> organised by the agricultural sector and agrochemicals business in March 2016, are also focusing the agricultural debate on nutrition, health, environment/ climate impact and consumer perception. These are key elements to be integrated on equal footing in the shape of the next reform of the Common Agricultural Policy.

The Commission factsheet also notes that “*many **EU consumers prefer local or regional products** where these are available. As a result, **farmers are increasingly selling directly** to consumers at farmers’ markets and are **processing their own products** to add local value*”<sup>67</sup>. This trend should not be underestimated and could be a key element to re-establish the Common Agricultural Policy into its first function: to **increase farm revenue** and to **provide quality food** to European citizens. Eurobarometer highlights that the majority of Europeans consider two priorities as being “very important”: investing in rural areas to stimulate economic growth and job creation (47%), and strengthening the farmer’s role in the food chain (45%).

### What a Nice View! What a Landscape!

Around **half the EU’s land is farmed: agriculture and environment are key to each other**. But there are serious concerns about the environmental impact of our present agricultural production methods. Large-size animal production leads to large amounts of manure, which the crop production cannot absorb, at least at local level. This leads to unhealthy levels of nitrogen in surface waters in the main production areas. There are scientific studies showing that the denitrification capacity of soils

is rapidly declining, which would lead to nitrogen pollution also of the ground water reserves. All of this argues for a lower animal per hectare production process. Comparable problems exist in intensive fish farming and intensive farming overall. The number of infringements and Court cases against Member States for not respecting the Nitrates and the Water Framework Directives illustrates that intensive farming negatively impacts the environment.

**Large monoculture** affects biodiversity negatively to a point where pollinators are coming under real threat. Bee populations appear to fare better nowadays in urban or even industrial environments, like Airbus production sites in Hamburg and in Toulouse<sup>68</sup>, than in intensively used monoculture agrarian areas.

### The Value of Services Rendered by Nature: Ecosystems Services

Human well-being, but also the whole human activity – be it recreational or economic- depends on **natural capital**, which provides vital services including fertile soil, fresh water, pollination, natural flood protection and climate regulation. We depend on healthy ecosystems to continue to deliver a range of essential services, such as food, water, clean air and recreation, into the future<sup>69</sup>. The importance of this “*natural capital*” – assets that are given for free by nature – **is still largely under-recognised** in the agricultural sector. These services freely rendered by nature have been taken for granted, whereas they represent economic assets indispensable to human activities: **the cost saved by using these services is big**. The **business community**<sup>70</sup> **is actively engaged** in identifying best practice guidance and tools available to support informed business decision related to the development of natural capital accounting systems.

### Natural Capital Counts!

Another example is the cost (or the value!) of pollination for producing food (e.g. crops and fruits): the **economic value of insect pollination in the EU** is more than **€14 billion per year**<sup>71</sup>. Globally, science estimates that 5–8 per cent of current **global crop production** is **directly** attributed to animal pollination with an **annual market value of \$235 billion–\$577 billion** (in 2015, US\$) **worldwide**<sup>72</sup>. It is proven that insect pollination dramatically impacts the quantity and the quality of production (apples and blueberries)<sup>73</sup>: **50%** of the production **value** and more than 50% of the profits of these crops depends on pollinators. Therefore measures aimed at ensuring the **preservation** of pollinating insects in general terms (such as minimisation of harmful pesticides and a sufficient level of crop diversity for their nutritional needs) are essential. **So the Commission must think “circular” when it will redefine the Common Agricultural Policy.**

The Commission and the European Environment Agency have developed science-based knowledge in view of **mapping and assessing the ecosystems services**. It shows that there is a price to pay for abusing these natural services. China evaluates to one trillion\$ the cost for depolluting its soil<sup>74</sup>. Overexploitation of **soils** exists also in Europe, and is addressed often by ever more sophisticated industrial fertilizers, putting ever more financial pressure on the farmers to increase production. A vicious circle that has brought many farmers to give up their business altogether, to return to more traditional crop rotation practices. Some current agricultural practices may also lead to soil erosion and reduced water retention capability. The recent **floods** in Bavaria are partly explained by rapid increase in corn production and corresponding loss of water retention capability of ploughed land. In large parts of Europe, the irrigation needs put substantial strain on water reserves for water demanding crops like rice, cotton, sugar beet, corn. **Climate** change modelling shows regional warming up, especially in the Mediterranean part of Europe, adding pressures on already strained water resources in these areas. **Water pricing** is a decisive issue in the speed of introducing new technologies and new crops.

**Ecosystem services** should be part of a sustainable European **agriculture**, using “**green infrastructures**”<sup>75</sup> to address issues like floods, climate change, soil erosion. Equally in urban areas, green walls and roofs can help absorb CO<sub>2</sub> emissions, improve air quality, reduce rainfall runoff and increase energy efficiency. **Green Infrastructure investments** are generally characterized by a **high level of return over time**, provide job opportunities, and can be a cost-effective alternative to ‘grey’ infrastructure. They serve the interests of both people and nature and are therefore a sustainable alternative that **should be supported throughout the Commission’s financial instruments** (e.g. EFSI).

**GDP** provides only a limited representation of the wealth of a country. This is particularly true for agricultural activity, where it not only omits the positive contribution of nature, such as pollination, but it also omits the loss of natural capital due to human activity, such as soil erosion. This confirms the need to **adapt our wealth indicators** and to **empower EUROSTAT** in this respect.

### Medicine Man

Linking rural development and agricultural policy back to **health and environment** is an economic, social and environmental must. The nexus economics/health/environment is highlighted in the latest report by UNEP “healthy environment, healthy people”<sup>76</sup>. There is robust scientific and practice-based evidence that **nature can contribute to addressing the health challenges that EU citizens are facing**<sup>77</sup> – from access to Natura 2000 sites and other protected areas, to investments in wider green infrastructure. A more holistic approach in EU policies towards these issues could provide results. There is also potential for the Natural Capital Finance Facility (NCCFF) of the European Investment Bank (EIB) to integrate health-social-nature issues into the objectives and selection criteria for eligible investments. A potential Trans-European Network Green Infrastructure offers an interesting solution.

### Nature’s Opportunities

**Rural exodus** is one of the causes for continued urban sprawl, competing with agricultural land needs. This often affects good **quality land**, as urban settlements have historically started in rich agricultural areas. The degradation, fragmentation and unsustainable use of land needs to be stopped, through the introduction of “**no net loss**” policies, **building on new economic opportunities to remediate contaminated land** in an effort to move towards a land degradation neutral Europe.

Innovation in the use of **timber** as construction material, as a basic fibre or as renewable fuel will put more strain on European forests. This could be problematic not only for forest related biodiversity and water management, but also negatively affect climate change, because it would reduce the capability of forests to absorb CO<sub>2</sub>. Sustainable use of this renewable resource on the other side holds considerable promise for economic activity, provided rules for sustainable use are clearly defined. The general trend to rely more on renewable resources for our future material needs could make forest related economic activities a real winner in rural employment and income.

Maintaining **wetlands** remains a challenge, because they represent real common goods for biodiversity and climate change, without however producing direct value to the owners. Payments for eco-services could create real improvement, by strengthening CAP payments for maintaining viable wetlands in farms.

## A Different Common Agricultural Policy, Putting People, Environment and Profit on Equal Footing

On the **social** front, there is a **high degree of discontent** among farmers: the European Union has 12 million farmers and the vast majority of farms are relatively small. The average EU farmer has only 12 hectares of land (equivalent to about 20 football pitches) and 70 % of farms are less than five hectares in size<sup>78</sup>. The general pattern shows that a **high proportion of farms have a relatively low income level per worker**, while a small proportion of holdings record a very high income level per worker<sup>79</sup>. This is a sector with **large inequalities**.

**Demonstrations** of farmers in Brussels and in the Member States have become “business as usual”, but this needs not remain the case. The Common Agricultural Policy is complex- it is at the crossroads of **what keeps us alive: food, biodiversity, air, water. These issues should be at the core of defining the agricultural policy of tomorrow.**

### “We Commit to Making Fundamental Changes in the Way that Our Societies Produce and Consume Goods and Services”<sup>80</sup>

The **EU and the Member States have committed in the SDGs to sustainable agriculture and food production**. The changes needed must lead the EU to re-think the Common Agricultural Policy with a long-term and inclusive vision: inclusive of people who produce and people who consume; and inclusive of the land where food is grown. The previous reforms have started a more comprehensive approach, but not yet to the necessary level. The OECD advocates for an **integrated approach**: *“a comprehensive approach to improve coherence with other policies (macroeconomic, trade, social and environmental) and to reduce impediments to structural adjustment will be more effective than marginal fine tuning of existing agricultural policies in most countries. Such a reorientation requires a clear vision of the endpoint of policy reforms at national and international levels... Greater attention should be paid to the wider enabling environment in which the sector operates; farm policy matters a great deal, but wider economic, social and environmental policies also play an important role”<sup>81</sup>.*

In the 2014-2020 funding period, under the CAP's new direct payments scheme, 30% of direct payments are dependent on meeting greening requirements. Following the 2013 reform, in order to receive their full

entitlement of income support payments, farmers have to adopt some environmentally-sustainable farming methods. While this is positive, there are questions about its implementation and about the effective level of ambition. The Commission also recognises that an in-depth assessment of impacts on the environmental performance of EU agriculture brought about by the green direct payment scheme cannot yet be completed in particular as environmental benefits generally take more than one year to become apparent<sup>82</sup>.

The review of the Multi Annual Financial Framework (MFF) provides an opportunity to examine whether the Rural Development Programmes and greening of the CAP are delivering the expected results.

## Farmers and Member States Already Embarked on Transforming Farming - Let's Produce Differently!

The area under **organic agriculture** has **increased significantly** in the last years (period 2002-2011). In ten years, the **total fully converted and in-conversion organic area increased** from 5.7 million ha to an estimated 9.6 million ha (+6% per year) for the EU-27. The total organic area amounted during the same period to an estimated 5.4% of the total utilised agricultural area in 2011 increasing from 3.1% in 2002. When analysing the **number of organic holdings** in comparison to the total number of holdings in EU agriculture, a **diverging trend** can be observed. Available Eurostat data shows that the number of **organic farms is increasing while there is a consolidation of conventional agricultural holdings** in the EU-27. The same trend can be observed for working units in organic agriculture in comparison to non-organic labour force<sup>83</sup>.

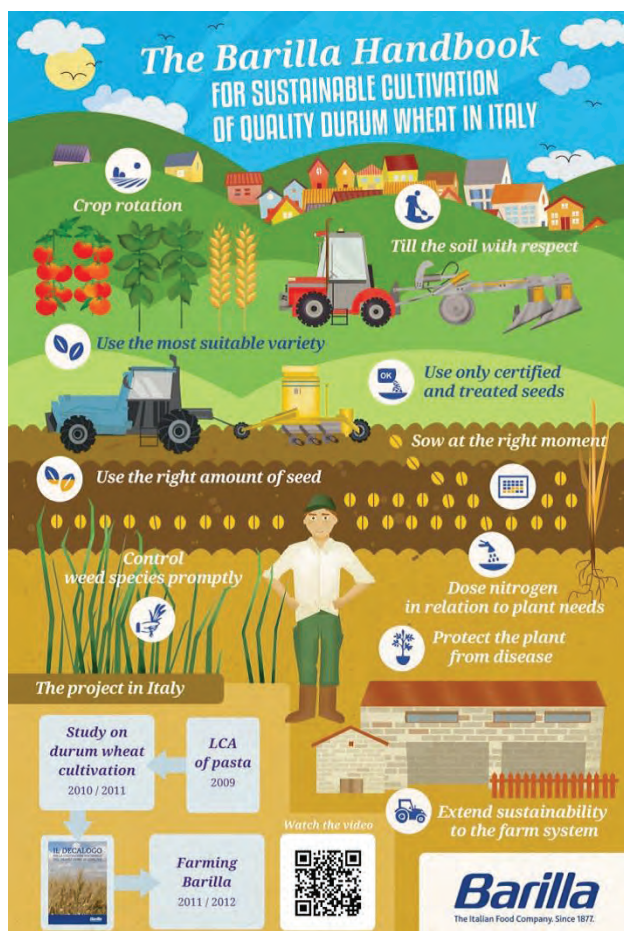
France<sup>84</sup> has started an innovative regulatory framework towards an integrated use of resources and nature-based solutions, to produce better from an environmental, economic and a social point of view. This approach is based on **agro-ecology** which builds upon the **natural synergies** between plants, animals, humans and their environment. Agro-ecology brings back to farming the 3 dimensions of sustainable development: to sustain agricultural production, preserve healthy environments and support viable food and farming communities. Agro-ecology also builds upon innovation, but in an inclusive manner through e.g. social innovation and different production methods and new business models. Agro-ecology is highly **knowledge-intensive**, based on techniques developed on the basis of farmers' knowledge and experimentation<sup>85</sup>. Agro-ecology is economically viable for those making the choice to transform their production methods to be

in charge of the process rather than dependent upon firms producing seeds and inputs<sup>86</sup>. It also contributes to fighting climate change and to improving nutrition. It deserves full attention in a debate about transforming the Common Agricultural Policy.

“**Precision farming**” is another innovative way to mitigate the current shortcomings of intensive farming. It uses technological innovation like GPS, satellites and software, to help farmers distribute a precise amount of inputs/pesticides/antibiotics/ water. Productivity is still the main objective but with more targeted inputs. It **nevertheless falls short** of building a more integrated farming system, which maintains a healthy soil ecosystem and a healthy work environment for farmers, who are less economically dependent on external inputs.

## A Project for More Sustainable Cultivation Techniques for Durum Wheat based on Crop Rotation.

It achieves greenhouse gas emission and production costs reductions of up to 30% and yield increase of 20%<sup>87</sup>



Barilla Sustainable Durum Wheat Project  
<http://www.goodforyougoodfortheplanet.org/stories/>

## Urban Farming: More than Gardening in Your Backyard

Urban farming is increasing in all parts of Europe and even in large US cities. It has social, economic and environmental benefits. **Agricultural production in the urban neighbourhood** is no longer anecdotal: a case-study conducted in France concluded that it is possible to produce a significant yield on a small area cultivated mostly manually, and **to generate enough profit to ensure an adequate income** to someone with an agricultural status<sup>88</sup>. The development in urban areas of agricultural ecosystems aiming at being self-sufficient and sustainable is worth reflecting about in the context of transforming Europe’s agriculture, not only to respond to producers and consumer’s calls, but also because it provides local work. “**Community-supported agriculture**” (CSA) is a growing urban farming model in several Member States<sup>89</sup>.

European citizens should all have the **right to quality food** produced with environmental, social and economic considerations in mind. There are plenty of successful examples of producing in a more sustainable way: food production that provides jobs, that is economically profitable, that supplies food that is healthy for people and nature.

## Feed the World?

The European Union also needs to revisit its place in the **global economy**: with demographic growth mainly outside of Europe, does the EU need to feed the world? Is global price competitiveness for basic crops compatible with sustainable farm revenues in the EU? On the other hand, we encourage substantial investments in local food production in Asia, Africa and Latin America. **Strengthening developing countries domestic food production is recognised international policy**, confirmed in the SDGs. **What longer term EU export performance is compatible with this objective?** Today, the EU exports mainly processed food and has become a large importer of basic food crops, including from a wide range of developing partner countries. European food technologies and the quality and variety of processed food remain a strong asset for the European economy. Proper attention should secure this advantage in the face of more pesticide, antibiotic pressures on food quality: aiming for more nutritional quality in our products instead of seeking higher yields at the expense of lower nutritional value.

The latest data published in June 2016 announces a **“record value for the EU agri-food trade balance in April 2016<sup>90</sup> of €1.5 billion in April 2016, compared to €1 billion in April 2015. For the past 12 months,**

EU agri-food exports reached a value of almost €129 billion, representing an increase of 2.8% compared to the same period one year ago". For April 2016, **pork** was the agri-food product that witnessed the **highest increase** in monthly export values. While this is good news in terms of trade balance, it should be seen in the broader context of pig-meat production in the EU: high concentration of livestock in big specialised farms, producing pressure on climate, soil and water because of gas emissions, high quantities of effluents/manure, and minimal employment effects.

Do a Fitness check of the Common Agricultural Policy<sup>91</sup>; reverse the trend to overspecialisation on single farm activity<sup>92</sup>; support integrated farming as a means to secure farm income in the face of world price fluctuation; privilege quality over quantity and seek to sustainably use renewable resources on land and at sea; develop more awareness for health related dietary attitudes by consumers and orient producers in the same direction; foster a more strategic use of Public Procurement rules<sup>93</sup> by the Member States, building on the Commission's work for Innovation (Horizon 2020 support for pre-commercial procurement and public procurement innovative solutions).

There are successful local examples of school food supply (canteens) integrated from farm to table, creating local and stable farming jobs through stable demand by the canteen, with the extra-costs of organic farming and workforce covered by savings generated from waste-management and adequate quantity in supply.

### What Role for International Trade?

President Juncker stated recently «*Pour nous, Européens, le **commerce n'est pas seulement une affaire de répartir des avantages économiques; c'est aussi une affaire de valeurs, une affaire de principes fondamentaux, qu'il faut défendre chez soi et ailleurs. Et nous n'hésitons pas à utiliser notre politique commerciale pour promouvoir le respect de normes internationales fondamentales: droits de l'homme, droits des travailleurs, protection de l'environnement, bonne gouvernance, ou bien encore une plus grande responsabilité en matière de chaînes d'approvisionnement mondiales***»<sup>94</sup>.

This is indeed an important feature of trade policy but **to help promoting growth in developing countries** and promote international standards abroad is only one side of the coin<sup>95</sup>. Fully integrating domestic EU policies when shaping trade policy is part of the equation: how

do we integrate the economic, social or environmental impacts into the design of trade policy and how does trade fit into the circular economy, climate change mitigation and adaptation measures, preservation of biodiversity, Corporate Social Responsibility etc. Trade policy offers substantial opportunities to export sustainable products and services.

### **Sustainability concepts will have to be applied more thoroughly to the definition of trade policy.**

Trade driven growth and development strategies, successfully implemented in a number of small and medium-sized developing countries in the past, will come to limits when pursued by the major emerging economies for sheer lack of adequate global demand. More emphasis will have to be put to developing vibrant domestic demand, as in the developed markets of this planet. **This does not argue for closed markets at all**, but for the need to implement domestic policies fighting poverty and strengthening the domestic demand side in parallel with an open rules-based trade and investment regime. OECD work has convincingly demonstrated that few challenges pose greater obstacles to better economic performance than the rise in inequalities. There is a real risk of a vicious circle setting in, with individuals with fewer skills and poorer access to opportunities confined to operate in low productivity, precarious jobs and the informal economy. This reduces aggregate productivity, widens inequality and ultimately undermines policy efforts to increase productivity and growth. Combatting poverty effectively would therefore require more investment in **skills** and offering a supporting environment to all firms to develop, including in lagging regions. The EU itself is a good example of how a large market, combined with regional and social policies supporting the skill basis of its populations has created growth and overcome large inequalities among its Member States.

The present experience with large numbers of refugees seeking shelter and a better life in the EU is at the same time a strong reminder that the EU must develop a clearer interest for the economic and social development in its neighbourhood, based on peace, rule of law and democracy. **Trade has sought to play a role in this regard in the past by offering preferential market access, however with limited success.** Access alone has not brought the expected investment into more diversified economic activity in our partner countries, notably in Africa. The recent extension of free trade to developed economies is undermining trade's capability to start-up businesses in weaker developing countries by offering preferential market access. Focus on developing regional markets among developing countries as a springboard to competitiveness seems more necessary than ever. And **governance** issues come to the forefront as a major consideration for potential investors, domestic or foreign.

Footprint based analysis and awareness campaigns for consumers on environmental impact would also fall short of the attainment of sustainable policies, if social and economic **impacts are not equally assessed**. Reduction in the EU's imports is not automatically leading to developing countries gaining access to a larger share of the planet's limited resources. The recent fall in fossil fuel and many raw material prices is seriously hampering the growth perspective of a large number of developing countries. World Bank research<sup>96</sup> shows that less global demand leading to commodity price reductions has set back the catch-up of emerging nations with the incomes in developed nations by decades. Continued growth is and will remain the best cure for poverty, but this **growth must gradually change in quality**, moving towards more resource-efficiency and circular economy concepts, less dependent on commodities and stronger on adding value domestically. In line with the Paris Agreement on Climate Change, the progressive phasing out of fossil fuels in the perspective of 2050 will also have to be addressed from a trade perspective.

Trade policy must contribute to reducing global inequalities, creating qualitatively different growth bringing more inclusive social benefits while staying within the ecological limits of our planet. This may take the form of more sustainability certification schemes, fair trade labels.

Trade policy-makers may have to revisit the like-products mantra of the multilateral trading system<sup>97</sup>.

The EU is one of the most important and active members of the World Trade Organisation (WTO) and plays a constructive role in devising innovative and forward looking common rules for global trade, including agriculture<sup>98</sup>. This is why the **Commission should initiate the discussion at the World Trade Organisation on sustainable trade**. This is more than negotiating tariff reduction for Environmental Goods. For years, trade negotiations have been led in parallel to other international negotiations, notably about climate change and sustainable development. With the Sustainable 2030 Agenda it is **time to look at trade policy in conjunction with other major international issues**. Members of the WTO must be consistent in the different international fora and the EU should fully engage.

### Le Grand Bleu

Oceans have a separate Sustainable Development Goal, SDG 14, due to their very substantive importance for the livelihood of millions of people in developed and developing economies.

**Marine fish production** amounts to roughly 120 million tonnes with 80 million tonnes of catches and 40 million tonnes of farmed fish. 3 billion people depend on fish as source of their animal protein intake and 3 billion people depend on services from marine and coastal biodiversity. **Ocean ecosystems are essential for oxygen production** and a major sink for anthropogenic CO<sub>2</sub>. And yet, the oceans of the planet which cover 2/3 of the global surface, are not in good shape. The majority of fish stocks of the planet are overfished; oceans still receive high levels of nutrients (nitrate and phosphorus) through river systems, substantial amounts of **plastic waste** and too many chemical risk substances.

Even the Baltic Sea, largely surrounded by EU Member States, contains high levels of heavy metals (making an annual "fish diet" a real health risk!) and is eutrophic, i.e. containing too much nitrates from agricultural activity on land, threatening the oxygen levels and the normal development of fish stocks. Globally, the **warming up of the oceans** due to climate change threatens the very existence of coral reefs, one of the major fish hatcheries and hotspot of biodiversity. Ocean **acidification** is another well documented phenomenon threatening the healthy states of the oceans.

Over the last fifty years, the problems facing the oceans have been better understood and relief measures taken at national and international level. These have partially reduced the pressures on the oceans, but the **major negative trends continue** unabated due to demographic pressures and economic exploitation.

### Ocean Governance

Ocean governance is as **fragmented and complex as** in the organigram below. Nations have claimed exclusive economic zones of 200 miles off their coastlines beyond their national sea territory (12 miles). The majority of the seas remains beyond national jurisdiction and has not yet been covered by international disciplines (except for fish management). Ocean governance is built on national legislation, including EU regulations for EU waters, a whole range of regional frameworks, both sectorial and comprehensive, and UNCLOS, the UN Convention on law of the Seas. This **fragmented governance is seen more and more critically by science**, which has developed an understanding of the oceans which requires an integrated ecosystem approach. Ocean ecosystems tend to be even larger than terrestrial ones and regularly going beyond national borders.

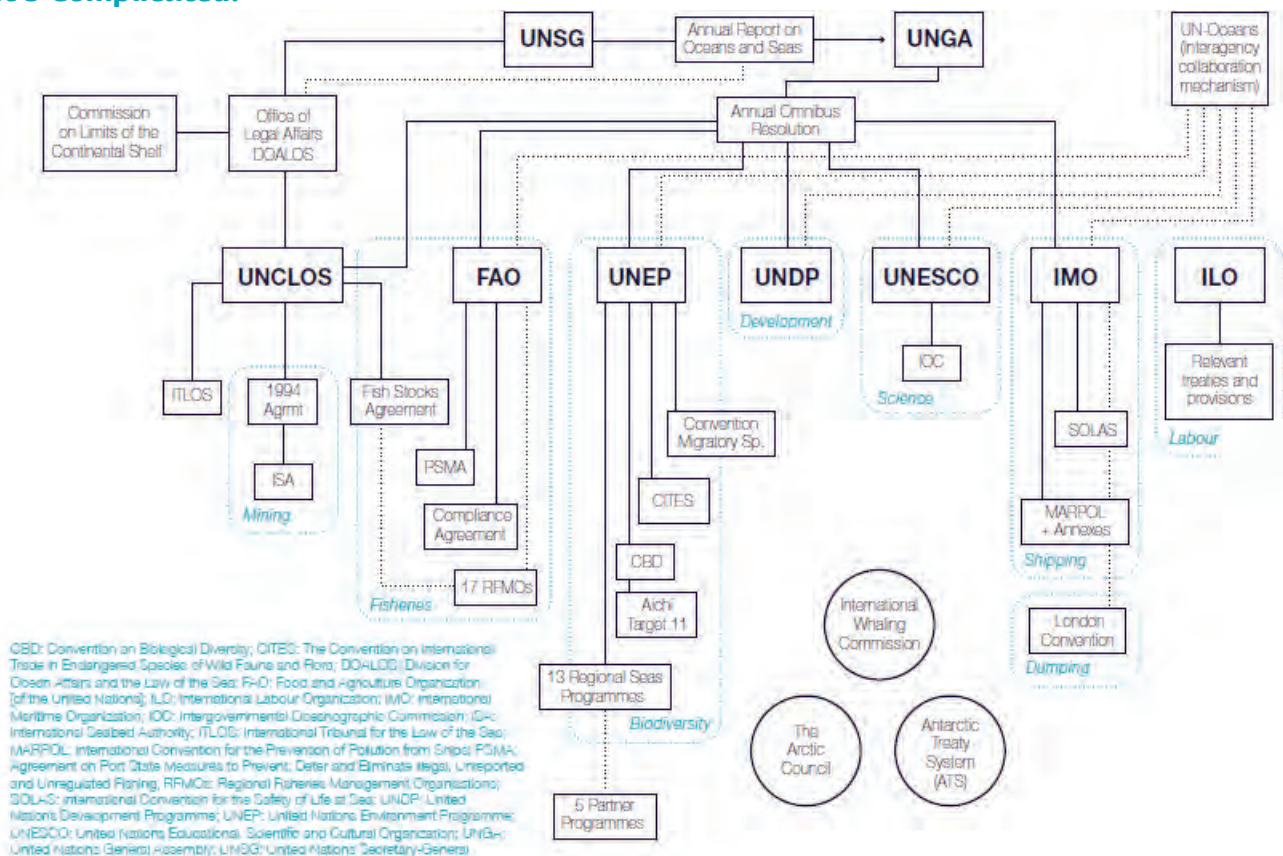
A supplementary requirement for **integrated management** stems from the fact that **substantial threats to the oceans arise from terrestrial**

# EPSC Strategic Notes

**activity** (agriculture, industries, and urbanisation). Only few regional conventions reflect this necessity as well as the Barcelona Convention. Seas continue to suffer from lower ambition in the level of substantive protection compared to land. The Convention on Biodiversity (CBD) requires 18% of the territory of nations to be protected, against a target of 10% for the seas. And where Europe meets or exceeds its land target, it only meets a rough 50% of its unambitious marine target.

The European Maritime Day in May 2016 has furthermore highlighted serious problems with **lack of implementation of existing disciplines**. The national monitoring authorities are dreadfully under-equipped and understaffed and many of the disciplines concerning activities at sea are not enforced. An estimated 10 billion euros worth of fish is illegal, Unreported and Unregulated (IUU).

## It's Complicated!



Source: Takehiro Nakamura - Senior Programme Officer, International Waters, Division of GEF Coordination, UNEP

## What is Needed?

Most assessments conclude that **holistic approaches are necessary** to yield the benefits of blue growth in the coming decades. Businesses have started to recognise that blue growth requires healthy oceans. This is most obvious for the **tourism** sector, which employs in the EU alone more than 2.2 million people compared to some 400 000 people employed in the fishing industry. **Urban settlements in coastal regions** also depend crucially on healthy oceans, limiting the effects of climate change, notably with regard to sea level rises.

It is necessary to manage coherently all human activity in order to ensure that their cumulative impact does not limit ocean ecosystems capability to provide all essential services for future generations.

This requires regulatory frameworks for the different maritime/blue economy sectors: activities related to resource extraction (fish, minerals), use of oceans for transport (shipping, pipelines, cables), energy generation (wind, wave, tidal), and wider services (recreation, health).

These frameworks will need to be underpinned by effective monitoring and enforcement policies, requiring substantial upgrades in technical and human resources.



## Fishing

Despite more scientific evidence of stock depletion, **only few fish stocks have substantially been rebuilt** over the last decades. In the European Union, efforts to introduce Maximum Sustainable Yield concepts have regularly been pushed back in time. Scientific debates continue to rage over effective catches as a good indicator for availability of fish. Too often, catches are the result of better technology, indeed damaging fish stocks ever more. Test with **controlled sanctuaries** have shown rapid stock reconstitution and increases in sustainable catches in directly neighbouring fishing grounds. This seems to be one effective means of restoring variety and quantity of fish that can be sustainably harvested. **This concept could be developed through protected marine areas under the Convention on Biological Diversity (CBD).** Controlling particularly damaging fishing practices like bottom trawl also would protect the seabed habitats and hence allow restoration of the marine biodiversity. Modern technology would make effective monitoring possible by imposing **GPS** devices on board of vessels and by having recourse to **satellite** surveillance imagery.

## Better Land/Sea Integrated Management

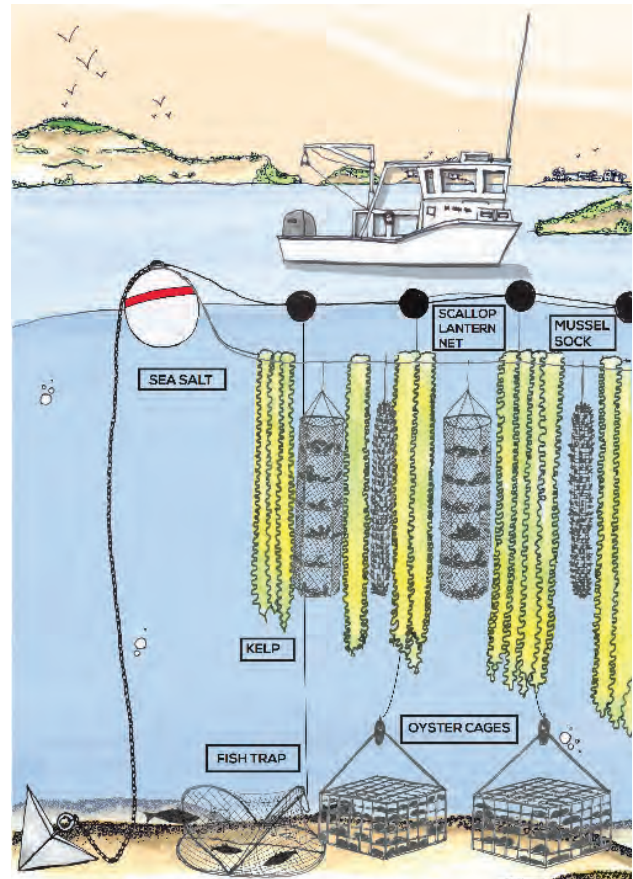
This would be essential for urban development, tourism, transport, energy production etc. Ships need on-land facilities for cleaner fuel and waste collection. Shipping routes need to be coordinated and ship design developed to prevent and/or reduce impact of accidents at sea. The same is needed for drilling platforms and energy production equipment, for wind, tidal or wave energy. As a general principle, **more polluter pays principle and better liability enforcement would be needed.** These activities will only safely develop and reach their full potential if coordinated reliable plans are developed providing clear areas for the respective activities. And the **coastal territories need to be associated**, because these services will have to be smoothly launched and integrated into the economic needs on land.

## Better Emission Control From Land Based Activities

The Ellen Mac Arthur Foundation estimates that in 2050 there will be **more plastic waste than fish** in our oceans. Fossil fuel based energy production leads to warming and acidification of oceans with dramatic consequences for ocean biodiversity and its capability to contribute to feeding the planet. Destroying mangrove forests reduces dramatically the safety of coastal regions against spring tides and tsunamis. Continued

## 3D Farms are Designed to Address Three Major Challenges:

first, to bring to the table a delicious new seafood plate in this era of overfishing and food insecurity; second, to transform fishermen into restorative ocean farmers; and third, to build the foundation for a new blue-green economy that doesn't recreate the injustices of the old industrial economy



Source: <http://greenwave.org/3d-ocean-farming/>

surcharge of nitrate and phosphate reduces the oxygen levels in our seas and exacerbates algae growth (**eutrophication**), hampering the healthy development of fish stocks.

**Integrated sustainable management of our oceans**, aiming at harvesting marine services for generations to come, requires an integrated holistic approach, **covering all aspects of maritime activities, at sea and on land.** It requires extending the existing international framework to cover areas beyond national jurisdiction before deep sea activities have reached their potentially damaging levels. And it requires substantial strengthening of the implementation of this framework at global, national and regional levels.

## And You, City-Zen?

*“We were not meant to be inundated by cement, asphalt, glass and metal, and deprived of physical contact with nature” – Laudato Si, Pope Francis<sup>99</sup>*

Historically, cities have been important centers for socio-economic development, innovation, cultural development and livability. Today, 75% of the European population<sup>100</sup> is living in an urban environment. At global level, 54% of the world population<sup>101</sup> is living in cities. Globally, cities are growing substantially faster and bigger than in Europe. Asian, African or Latin-American Megacities are dwarfing the largest European urbanizations.

Cities represent **hotspots for human activity**; they are the beating hearts of our world. This is where most people are living, commuting, working and/or having recreational activities. Therefore, **urban areas are source of economic and social opportunity** (i.e. jobs, education, communication, innovation, consumption, culture) which explains their continued attraction, even for millions of poor people (favelas, shantytowns). Cities are **at the same time hotspots for social and environmental challenges**: security challenges, urban mobility, air quality, urban sprawl, noise, energy and water consumption and waste production. This explains why cities strive for more sustainable urban development and have often become frontrunners for new sustainability concepts. They are **innovation hubs**, pioneers, for most of the sustainability challenges.

A concrete example for innovative sustainable technologies, which has obtained the 2016 Sustainability Award by the German Economy Ministry, is the C3 Project: Carbon Concrete Composite<sup>102</sup>



By using carbon instead of steel netting, it allows to save up to 70% of cement. Considering that cement production emits 2.408 million tons of CO<sub>2</sub>, i.e. three times more than worldwide air transport, this is a substantial contribution to fighting climate change and responds to the construction sectors' need to reduce resource and energy use: particularly interesting for urban and infrastructure construction and repair.

Solutions are tested, shared and up scaled through city networks. **Peer-learning and knowledge sharing** of best practices are key and can be supported at EU level. In-house, DG REGIO develops through **URBACTIII**<sup>103</sup> specific networks to get cities together for such an exercise as does DG ENV through its European Green Capital Network. Eurocities<sup>104</sup>, the Council of European Municipalities and Regions<sup>105</sup> (CEMR), C40<sup>106</sup> and the new Global Covenant of Mayors<sup>107</sup>, to only name a few, are **examples of cities' own initiatives**. In the EU, we also have **several awards** which praise a particular or several concrete aspect(s) of a city (The European Capital of Innovation<sup>108</sup>, RegioStar<sup>109</sup>, European Mobility Week<sup>110</sup>, Sustainable Urban Mobility Planning<sup>111</sup> (SUMP), European Green Capital<sup>112</sup> and Green Leaf<sup>113</sup>). These prizes are evaluating the participating cities on the basis of different indicators and benchmarking systems.

Keeping in mind that **there is not one comprehensive answer to the challenges** for the large variety of cities in Europe, it is nevertheless **useful to offer a coherent, mainstreamed set of basic indicators that could be used by all cities**. This is the objective of the **“Sustainable Cities Benchmark”**<sup>114</sup> developed following the 7<sup>th</sup> Environmental Action Programme<sup>115</sup> (7<sup>th</sup> EAP) describing *“a set of criteria to assess the environmental performance of cities, taking into account economic, social and territorial impacts”*. It should allow cities, that so wish to better measure their own performance. Cities from small towns to the largest EU Cities have shown interest for this tool to support city-planning and grant access to a list of priority actions based on their individual needs-assessment.

An elected Mayor has to pay very concrete attention to creating economic opportunity while limiting the negative aspects of growth (employment, cost of housing, mobility, air pollution, energy consumption, waste and waste-water production, crime). **With strong governance and wide stakeholder participation, change is more readily accepted**. For example, Ljubljana (European Green Capital 2016) has given its city centre back to the citizens by reserving it exclusively to pedestrians with free services and facilities for disabled and/or elderly people. Despite early resistance, this is today widely accepted, because it has demonstrated economic, social and environmental benefits and made the City as a whole more vibrant.

How can we support this strive and offer a good life quality which attracts people? How to raise awareness, create and keep citizens' interest in local politics and bring them at the forefront of European politics? The UN dedicated one SDG to **Sustainable Cities and Communities** (SDG 11). In fact, cities are a geographical location where all the pressures become visible. For cities, as for nations, it remains important

## A Sustainable City



Source: <http://www.instituteofsustainability.co.uk/tcr.html>

to not consider individual SDGs on their own, but to **take a holistic view and develop a comprehensive strategy**, covering all aspects of sustainable development on the basis of **a longer term strategy**. The **EU Urban Agenda**<sup>116</sup> adopted in Amsterdam in June 2016 reflects this logic, respects subsidiarity and puts the urban agenda among the priorities of the 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth. It includes 12 Priority Themes and offers the possibility to cities to have easier access to funds for urban projects.

The **2014-2020 Cohesion Policy** will invest heavily in urban areas, **with EUR 15 billion directly managed by city authorities for sustainable urban development**. Beyond the role of cities to test innovative ideas, this focus on urban development will also play a key role in offering fuller participation to a wider stakeholder community and European citizens in view to develop root-based sustainable policies.

Develop the “Sustainable Cities Benchmark” tool further and linking it to the EU Urban Agenda and possible EU financial support (Cohesion policy, Horizon 2020); offering one entry point to cities would ease the search of the needed information and would allow the cities to have a complete overview of EU’s attractive tools and funds.

Merge the existing awards into one big European Sustainability Prize rewarding different categories (businesses, NGOs, citizens’ initiatives, governance) - it would create more interaction between the Commission services by working hand-in-hand on one project.



Karl Falkenberg is Senior Adviser for Sustainable Development to the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker. Appointed in September 2015 to assess the implications of commitments of the Agenda 2030 within the Commission and on how to integrate sustainable development in EU policies, his mandate also entails to assess ways to integrate the development of blue growth strategy, the development of cross policy thinking on sustainable development, to bring fresh thinking to the way in which the Commission develops and implements sustainable development policy.

## Notes

1. United Nations Department of Economic and Social Affairs - [World Population Prospects: The 2015 Revision](#)
2. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>
3. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>
4. [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs\\_review\\_web\\_4.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf)
5. [http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_en.htm)
6. [Liste des Points Prévus SEC\(2016\) 259 final](#)
7. Ban Ki-Moon, the UN Secretary-General's remarks, to high-level thematic debate on "The State of the World Economy and Finance and its Impact on Development" in New York on 17 May 2012 <http://www.un.org/sg/STATEMENTS/index.asp?nid=6057>
8. the Pope Encyclical "Laudato si" [http://w2.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html)
9. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015- 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)
10. [http://w2.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html) - §49
11. "When we first aggregated these datasets, we expected to see major changes but what surprised us was the timing. Almost all graphs show the same pattern. The most dramatic shifts have occurred since 1950. We can say that around 1950 was the start of the Great Acceleration," said Professor Steffen, a researcher at the Australian National University and the Stockholm Resilience Centre <http://www.igbp.net/news/pressreleases/pressreleases/planetarydashboardshowsgreataccelerationinhumanactivitiesince1950.5950c2fa1495db7081eb42.html>
12. World Economic Outlook April 2016 "Too slow for too long" <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/text.pdf>
13. Human and nature dynamics (HANDY): Modeling inequality and use of resources in the collapse or sustainability of societies, Safa Moteshareia, Jorge Rivasb, Eugenia Kalnayc, Ecological Economics Volume 101, May 2014, Pages 90–102 <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800914000615>
14. European Commission report (DG EMPL) Employment and Social Developments in Europe 2015 (21/01/2016) Key Features page 17-38 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7859&furtherPubs=yes>
15. <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/mehr-hartz-iv-aufstocker-trotz-mindestlohn-aid-1.5954619>
16. OECD (2015), In It Together: Why Less Inequality Benefits All, report pages 22-23 <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2015-In-It-Together-Chapter1-Overview-Inequality.pdf>
17. OECD (2015) Economic Policy Reforms 2015 Going for Growth, report page 76 <http://www.oecd.org/eco/growth/Going-for-Growth-2015-The-effect-of-pro-growth-structural-reforms-on-income-inequality.pdf>
18. [http://ec.europa.eu/environment/soil/iys2015/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/soil/iys2015/index_en.htm)
19. <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/europe/air>
20. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015- 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)
21. IMF World Economic Outlook April 2016 page 18 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/c1.pdf>
22. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-1922\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-1922_en.htm)
23. See the Guardian's article about Paul Verhaeghe's book "What About Me? The Struggle for Identity in a Market-Based Society", making connections between apparently distinct phenomena – market driven economy, social (de)cohesion, psycho-social and personality issues <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/aug/05/neoliberalism-mental-health-rich-poverty-economy>
24. "Toward Ecological Civilization Policy Document" adopted by China's State Council and Central Committee on 25 April 2015
25. [http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPENVIRONMENT/Resources/China\\_Cost\\_of\\_Pollution.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPENVIRONMENT/Resources/China_Cost_of_Pollution.pdf)
26. IMF World economic outlook April 2016 foreword <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/foreword.pdf>
27. Read more about the EU Semester on page 12
28. European Semester thematic fiche Resource Efficiency (18 May 2016) [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2016/resource\\_efficiency\\_201605.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2016/resource_efficiency_201605.pdf)
29. [http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm)
30. Science without conscience is but the ruin of the soul
31. [http://ec.europa.eu/growth/single-market/strategy/collaborative-economy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/strategy/collaborative-economy/index_en.htm)
32. "Our Common Future" by the UN World Commission on Environment and Development ("the Brundtland report") 1987 <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
33. President Juncker guidelines and statement in the European Parliament plenary session ahead of the vote on the College, 15 July 2014 and 22 October 2014 [http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines_en.pdf)
34. *Ibidem*
35. In July 2009 the Commission adopted the 2009 Review of the 2001 EU Sustainable Development Strategy <http://ec.europa.eu/environment/eussd/>

36. President Juncker's speech at the International Labour Organisation (ILO) 09 June 2016 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-2170\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-2170_fr.htm)
37. See Policy Paper Fondation Robert Schuman "the Future of Europe" European issues n°393 24 May 2016 <http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qs-393-en.pdf>
38. Speech by President Jean-Claude Juncker at the Award Ceremony of the Charlemagne Prize to Pope Francis Vatican City, 6 May 2016 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-1681\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-1681_fr.htm)
39. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2016-0224>
40. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/03/un-statistical-commission-endorses-global-indicator-framework/>
41. EEA, 2015, European environment — state and outlook 2015: Assessment of global megatrends, European Environment Agency, Copenhagen, page 16 <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/global/action-download-pdf> <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/global/action-download-pdf>
42. President Juncker statement in the European Parliament plenary session ahead of the vote on the College, 22 October 2014 [http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines_en.pdf)
43. See European Sustainable Development Network (ESDN), an informal network of public administrators and other experts dealing with sustainable development strategies in Europe <http://www.sd-network.eu/>
44. <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/h2020/>
45. [http://ec.europa.eu/environment/emas/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm)
46. Read more on natural capital accounting on page 18
47. Commission's memo released with the latest 2016 Semester Spring package [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1727\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1727_en.htm)
48. Annual Growth Survey 2016 - Strengthening the recovery and fostering convergence COM (2015) 690 final of 26 November 2015 - [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016\\_annual\\_growth\\_survey.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey.pdf)
49. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016\\_structural\\_reform\\_support\\_programme.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_structural_reform_support_programme.pdf)
50. Council conclusions on education for sustainable development (19 November 2010) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/educ/117855.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/117855.pdf)
51. See the work of the Sustainable Development Solutions Network and SDSNedu, a flagship initiative that provides high-quality, mass online education on sustainable development – including health, education, climate change, agriculture and other related fields – to offer a comprehensive core curriculum <http://unsdsn.org/>
52. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0095&from=EN>
53. IMF World economic outlook April 2016 foreword <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/foreword.pdf>
54. [https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf) page 4
55. UNEP Inquiry "the financial system we need" <http://web.unep.org/inquiry/publications>
56. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-160\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-160_en.htm)
57. European Semester thematic fiche Resource Efficiency (18 May 2016) [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2016/resource\\_efficiency\\_201605.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2016/resource_efficiency_201605.pdf)
58. <http://www.fao.org/sustainability/en/>
59. See the own initiative report MEP Andrieu 2015/2226(INI): How can the CAP improve job creation in rural areas? <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARI&reference=PE-573.103&format=PDF&language=FR&secondRef=01>
60. Eurobarometer October 2015 [http://ec.europa.eu/agriculture/survey/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/survey/index_en.htm)
61. The mid-term review of the EU biodiversity strategy to 2020, COM (2015) 478 final of 02 October 2015 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0478&from=EN>
62. <http://www.za.plainevalsevre.cnrs.fr/index.php/2016/05/12/journee-de-rencontre-entre-les-agriculteurs-apiculteurs-et-scientifiques-de-la-zone-atelier/> and [http://www.lemonde.fr/biologie/article/2016/06/27/l-agronomie-grande-nature\\_4959034\\_1650740.html#2SiEreU9rssJ18YC99](http://www.lemonde.fr/biologie/article/2016/06/27/l-agronomie-grande-nature_4959034_1650740.html#2SiEreU9rssJ18YC99)
63. See e.g. opinion and recommendations of the International Federation of Gynecology and Obstetrics on reproductive health impacts of exposure to toxic environmental chemicals (2015): "For example, the industrialized food systems a major contributor to the introduction of toxic chemicals—from pesticides to plastics—into the environment" [http://www.ifo.org/sites/default/files/uploads/News/Final%20PDF\\_8462.pdf](http://www.ifo.org/sites/default/files/uploads/News/Final%20PDF_8462.pdf)
64. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG0708%2801%29&rid=14>
65. [http://ec.europa.eu/health/archive/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/documents/nutrition\\_wp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/archive/ph_determinants/life_style/nutrition/documents/nutrition_wp_en.pdf)
66. <http://www.forumforagriculture.com/> on 22 March 2016, an initiative by the European Landowners' Organization (ELO) and Syngenta
67. [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2014_en.pdf) page 8
68. Airbus project Airbees [http://www.aisc-dd-greenees.fr/dev/\\_duri/index.php?z=34](http://www.aisc-dd-greenees.fr/dev/_duri/index.php?z=34) in France and in Germany <http://www.airbus.com/newsevents/news-events-single/detail/aircraft-and-honey-bees-are-playing-a-key-role-in-monitoring-airbus-environmental-footprint/>
69. EEA Report No 3/2016 Mapping and assessing the condition of Europe's ecosystems: progress and challenges <http://www.eea.europa.eu/publications/mapping-europes-ecosystems> European Commission Technical report – 2016 – 095 Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services — Mapping and assessing the condition of Europe's ecosystems: progress and challenges — 3rd Report – Final, March 2016 [http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ecosystem\\_services\\_biodiversity\\_IR11\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ecosystem_services_biodiversity_IR11_en.pdf)
70. EU Business @ Biodiversity Platform [http://ec.europa.eu/environment/biodiversity/business/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/biodiversity/business/index_en.htm)
71. N. Gallai et al. Economic valuation of the vulnerability of world agriculture confronted with pollinator decline. *Ecol. Econ.*, 68 (2009), pp. 810–821
72. Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) <http://www.ipbes.net/article/press-release-pollinators-vital-our-food-supply-under-threat>
73. <http://www.wageningenur.nl/nl/nieuws/Flink-aandeel-opbrengst-appels-en-blauwe-bessen-te-danken-aan-wilde-bijen-.htm>
74. <http://www.ft.com/cms/s/2/d096f594-4be0-11e5-b558-8a9722977189.html#axzz46BqpHq1A>
75. [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green\\_infrastructure\\_broc.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green_infrastructure_broc.pdf)
76. <http://www.unep.org/about/sgb/Portals/50153/UNEA/K1602727%20INF%205.pdf>  
Thematic report Ministerial policy review session Second session of the United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme Nairobi, 23–27 May 2016

77. The Institute for European Environmental Policy "The Health and Social Benefits of Nature and Biodiversity Protection" Final Report 28 April 2016 (IEEP) <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/intro/docs/Health%20and%20Social%20Benefits%20of%20Nature%20-%20Final%20Report%20Main%20sent.pdf>
78. [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2014_en.pdf) page4, page 9, page 12
79. [http://ec.europa.eu/agriculture/rica/pdf/EU\\_FEO\\_FADN\\_2012.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rica/pdf/EU_FEO_FADN_2012.pdf) page 18
80. The 2030 Agenda, paragraph 28 <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>
81. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/ea5b74c8-en.pdf?expires=1464599594&id=id&accname=guest&checksum=C2DB3AAD3ED80A18F51A561740299580>
82. Commission Staff Working Document - Review of greening after one year 22 June 2016 SWD(2016) 218 final [http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening_en.pdf) [http://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/conference\\_report\\_rdp.pdf](http://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/conference_report_rdp.pdf)
83. [http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/more-reports/pdf/organic-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/more-reports/pdf/organic-2013_en.pdf) pages 9 and 17
84. <http://agriculture.gouv.fr/les-fondements-de-lagro-ecologie>
85. Report submitted in 2011 to the UN by the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter <http://www.2ohchr.org/english/issues/food/docs/A-HRC-16-49.pdf>
86. <http://agriculture.gouv.fr/l'experience-du-vingt-ans-sans-labour>
87. Barilla Sustainable Durum Wheat Project <http://www.goodforyougoodfortheplanet.org/stories/>
88. [http://www.fermedubec.com/inra/Permacultural%20Organic%20Market%20Gardening%20and%20Economic%20Performance\\_Final%20Report\\_Nov15\\_Bec%20Hellouin%20Farm\\_sylva\\_AgroParisTech.pdf](http://www.fermedubec.com/inra/Permacultural%20Organic%20Market%20Gardening%20and%20Economic%20Performance_Final%20Report_Nov15_Bec%20Hellouin%20Farm_sylva_AgroParisTech.pdf)
89. E.g. in Germany <http://www.dw.com/en/organic-farming-helping-the-environment-thanks-to-the-community/a-19361971> and in Belgium <http://www.chantdescailles.be/>
90. The increase of EU agri-food exports to China was particularly significant with +29% over the last 12 months. This month's report focuses on pig meat, one of the EU agri-food flagship products accounting for around 5% of the total agri-food value. Since the Russian sanitary ban was implemented in 2014, pork formerly exported to Russia has been mainly reoriented towards certain Asian countries such as China and the Philippines, which were already growing destinations before 2014. Commission Daily News 20 June 2016 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEX-16-2260\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-16-2260_en.htm)
91. <http://www.eeb.org/index.cfm?LinkServID=FF5BBC1A-5056-B741-DB7BDFBC06CB26FE>
92. For details, see report of the International Panel of Experts on Sustainable Food (IPES-Food) 2016 "From uniformity to diversity: a paradigm shift from industrial agriculture to diversified agro-ecological systems" [http://www.ipes-food.org/images/Reports/UniformityToDiversity\\_FullReport.pdf](http://www.ipes-food.org/images/Reports/UniformityToDiversity_FullReport.pdf)
93. Directive 2014/24/EU into force April 2016 [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8773](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8773)
94. President Juncker's speech at the International Labour Organisation (ILO) 09 June 2016 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-2170\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-2170_fr.htm)
95. "Trade for all" Communication from the Commission October 2015 [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf)
96. <http://pubdocs.worldbank.org/en/842861463605615468/Global-Economic-Prospects-June-2016-Divergences-and-risks.pdf>
97. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/envt\\_rules\\_gatt\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_rules_gatt_e.htm)
98. [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2014_en.pdf) page 15
99. [http://w2.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html) - §44
100. <http://www.eea.europa.eu/themes/urban/intro>
101. <http://www.un.org/en/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>
102. <http://www.bauen-neu-denken.de/>
103. <http://urbact.eu/>
104. <http://www.eurocities.eu/eurocities/home>
105. <http://www.ccre.org/>
106. <http://www.c40.org/>
107. <http://www.compactofmayors.org/globalcovenantofmayors/>
108. [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index\\_en.cfm?section=icapital](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?section=icapital)
109. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/regio-stars-awards/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/regio-stars-awards/)
110. <http://www.mobilityweek.eu/emw-award/>
111. <http://www.mobilityweek.eu/sump-award/>
112. <http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index.html>
113. <http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/europeangreenleaf/index.html>
114. <http://www.sustainablecitiesbenchmark.eu/>
115. 7th EAP: Objective 8 p.26
116. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/themes/urban-development/agenda/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/agenda/)

d·i·e



Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik

German Development  
Institute

Discussion Paper

9/2016

# How Are We Getting Ready?

The 2030 Agenda for Sustainable  
Development in the EU and its Member  
States: Analysis and Action So Far

*Ingeborg Niestroy*

How are we getting ready?

The 2030 Agenda for Sustainable Development in the EU  
and its Member States: analysis and action so far

Ingeborg Niestroy

Bonn 2016



Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik  
ISSN 1860-0441

Die deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data is available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

ISBN 978-3-88985-688-3

Printed on eco-friendly, certified paper

**Dr Ingeborg Niestroy**, Associate and EU liaison/International Institute for Sustainable Development (IISD)

Email: [inge.niestroy@iisd.org](mailto:inge.niestroy@iisd.org)

*Published with financial support from the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ)*

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH  
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn  
☎ +49 (0)228 94927-0  
☎ +49 (0)228 94927-130  
Email: [die@die-gdi.de](mailto:die@die-gdi.de)  
[www.die-gdi.de](http://www.die-gdi.de)

# Contents

## Abbreviations

<b>Summary and recommendations</b>	<b>1</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>5</b>
<b>2 The system of SDGs: enhanced need for an integrated approach</b>	<b>8</b>
<b>3 Getting into gear in the EU and its Member States</b>	<b>17</b>
3.1 Stock-taking of activities in the EU and its Member States	17
3.2 Existing gap analyses: coverage and methodological approach	23
<b>4 Challenging policy areas</b>	<b>25</b>
4.1 Analysis of existing ‘gap analyses’	26
4.2 Examples of SDGs with a strong domestic-external dimension	34
<b>5 Linking the SDGs, and focus areas of the EU and the European Commission: still a long way to go?</b>	<b>38</b>
<b>6 Conclusions and recommendations</b>	<b>46</b>
6.1 On approach and governance	46
6.2 On challenging policy areas to be pursued	50
6.3 Walking the talk: towards a Sustainable Development Union	52
<b>Bibliography</b>	<b>55</b>
<b>Annex 1: Summary of the results of the gap analyses performed for Sweden, the Netherlands and by FES with respect to challenging policy areas</b>	<b>63</b>

## Tables

Table 1: Comparison of terminology used for the three main SDG implementation tracks	8
Table 2: Gap analyses, plans forSDG implementation and governance mechanisms in 8 EU Member States and Switzerland	19
Table 3: EU OECD Member States ranking in the lowest and second lowest category per SDG and respective two indicators used in Kroll (2015)	27
Table 4: The Europe 2020 Strategy (March 2010) and the SDGs	40
Table 5: The European Commission’s Ten Priorities (July 2014) and the SDGs	41
Table 6: Five Presidents’ Report Priorities (June 2015) and the SDGs	42
Table 7: EU Sustainable Development Strategy and the SDGs	45

## **Figures**

Figure 1: Universal SDGs: three policy tracks to pursue and feedback loops through a SD lens	9
Figure 2: Framework for clustering the SDGs	11
Figure 3: Links between the SDGs through targets: an aggregated picture	12
Figure 4: A framework for analysing PCSD	16
Figure 5: HDI and Ecological footprint framework	29

## **Box**

Box 1: Steps to be taken in a gap analysis:	25
---	----

## Abbreviations

DG AGRI	Directorate-General for Agriculture and Rural Development
DG DEVCO	Directorate-General for International Cooperation and Development
DG EAC	Directorate-General for Education and Culture
DG ECFIN	Directorate-General for Economic and Financial Affairs
DG EMPL	Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion
DG ENV	Directorate-General for Environment
DG GROW	Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
DG REGIO	Directorate-General for Regional and Urban Policy
DG RTD	Directorate-General for Research and Innovation
EEA	European Environment Agency
EEAS	European External Action Service
EFSI	European Fund for Structural Investments
EP	European Parliament
EPSC	European Political Strategy Centre
ESDN	European Sustainable Development Network
ESIF	European Structural and Innovation Funds
EU SDS	EU Sustainable Development Strategy
FES	Friedrich Ebert Foundation
GFCF	Gross fixed capital formation
GNI	Gross National Income
GSDR	Global Sustainable Development Report
HDI	Human Development Index
HIC	High-income country
HLPF	High-level Political Forum
ICSU	International Council for Science
ISSC	International Social Science Council
LIC	Low-income country
MDGs	Millennium Development Goals
MIC	Middle-income country
NGO	Non-governmental organisation
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OWG	Open Working Group
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving (Netherlands Environmental Assessment Agency)
PCD	Policy Coherence for Development
PCSD	Policy Coherence for Sustainable Development
R&D	Research and development

RNE	Rat für Nachhaltige Entwicklung (German Council for Sustainable Development)
SCP	Sustainable consumption and production
SD	Sustainable development
SDGs	Sustainable Development Goals
SEI	Stockholm Environment Institute
STI	Science, technology and innovation
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
UN	United Nations
UNEP	United Nations Environment Programme

## Summary and recommendations

On 1 January 2016, the 2030 Agenda and its 17 Sustainable Development Goals (SDGs) entered into force while the next High-level Political Forum (HLPF) is coming up in July 2016. This paper explores how the EU and its Member States are getting ready for the implementation of the 2030 Agenda and takes stock of the activities undertaken so far. With an analysis of existing ‘gap analyses’, it points to areas in which the EU and its Member States are facing specific challenges, where the need for action is comparably large in domestic and external policies and/or where there are significant knock-on effects. As these existing studies are country-level based, and no such study is available with EU-level data, the results are drawn from an aggregation across Member States. However, given the mainly shared competences between the EU and its Member States and with the subsidiarity principle taken into account, the EU will be responsible – or an important regional coordination venue – for at least parts of the SDGs. The key recommendations of this paper are:

### *On governance and approach*

1. A **policy and effectiveness gap analysis** should be a priority for the EU. As all 28 EU Member States and the European Commission have committed to starting to implement the SDGs as per January 2016, this is already overdue. The gap analysis needs to take into account that the translation of the universal SDGs into a national and regional/EU context should be pursued in three key parallel tracks: **domestic** (domestic policies with domestic impacts); **domestic-external** (domestic policies with external impacts); **external** (external policies with external impacts), as well as feedback loops and impacts of global megatrends (see Figure 1 in Section 2). Further analysis will be required to identify the main tasks in these tracks as well as their links. It would also be desirable if a common approach could be established for the gap analyses of the Member States.
2. The system of SDGs provides a suitable framework to tackle Europe’s key challenges in a comprehensive and strategic way. In order to get a grip on manifold and complex interlinkages, synergies and trade-offs, to facilitate communication, to improve integration and to get on the required transformative path, a **nexus approach** would seem most appropriate. This implies the selection of one or more groups of interlinked topics, such as water, energy and food security; or infrastructure, inequality and resilience (see the 2016 Global Sustainable Development Report).
3. **Horizontal coordination and policy integration** need to be reinvigorated. This requires the establishment and maintenance of governance structures to ensure such integration and to overcome the traditional silo approach, both at EU-level and at Member State-level. A good balance should be found between the strengths and weaknesses of division of tasks on the one hand, and integrated approaches on the other. A nexus approach should therefore always be part of a **broader governance concept** that keeps all tools within reach (metagovernance). Most of the Member States that have already started activities with respect to SDG implementation are building on an ‘active’ Sustainable Development Strategy. Even here, however, challenges remain, in particular regarding the revived need to bridge domestic and external domains.
4. The EU should establish an **excellent multi-level, multi-sector and multi-actor governance process** that is transparent, inclusive and reflexive, and that stimulates the

sharing of inspiring examples. This should be linked up to other emerging initiatives, such as those of the European Economic and Social Committee (EESC), the NGO community, business organisations and think tanks, at EU-level and in Member States. Both bottom-up multi-stakeholder partnerships and governments setting frameworks are required.

5. The key existing approach in the EU for bridging the domestic and external policy domains is **'Policy Coherence for Development (PCD)'**. It should be paramount for the EU and its Member States to engage in conceptual efforts to turn PCD into PCSD **'Policy Coherence for Sustainable Development'**, as SDG Target 17.14 foresees. So far, PCD only covers part of the SDGs, is part of a rather siloed approach, and is not well-connected to the domestic dimension of sustainable development. Governance arrangements need to dynamise the process, to support more connectedness and overcome resistance to joint responsibilities. The core of a PCSD approach should continue with the PCD focus on the domestic-external track, but through the lens of sustainable development (SD) on both the domestic and external side.
6. A **Commission-wide task force on implementing the SDGs** domestically and externally should be installed. Such a task force would detect when sectors are not willing to 'leave their comfort zone' and would bring 'win-win' options or difficult trade-offs to higher levels without delay, under the political responsibility of Vice-Presidents Timmermans and Mogherini. It would require a shared lead by the Secretary-General (responsible for coordinating SD) with a core group of the Directorates-General (DGs) mainly responsible for the three dimensions of sustainable development (DGs ENV, GROW, EMPL) and external policies (DGs DEVCO).
7. Political leadership needs to be underpinned by **an administrative capacity that functions adequately**, as implementation efforts might otherwise be weakened. At the Commission, the Secretariat-General has in the meantime taken on the lead of an Interservice Steering Group on Agenda 2030 implementation, however no dedicated entity is recognisable with a view to supporting the First Vice-President's task.
8. The pragmatic, problem- and solution-based approach of the **European Semester** might be highly appropriate for **monitoring and guiding the implementation** of the SDGs. The alternative would be to establish a separate governance mechanism. However this might lead to an institutionalised disconnection between the SDGs and the main economic and social governance of the EU, which could result in frequent conflicts between the two mechanisms and not serve policy coherence.
9. While the global set of **indicators** is strongly determined by data availability, OECD countries must a) not fall behind their existing targets and indicators; and should b) advance in developing more integrated indicators for a nexus approach. In the future cluster indicators might replace the Human Development Index (HDI)-footprint framework. For the time being, this remains valid as proxy for illustrating the desired development direction for high-, middle- and low-income countries alike towards the "Global Sustainable Development Quadrant" (see Figure 5 in Subsection 4.1) and, with that, as an illustration of the universal SDGs.
10. Taking a long-term perspective is necessary to create political awareness that today's **investments** are essential for effecting the long-term transitions we need, as: a) investments in environmental and other infrastructure usually take a long time to

deliver results (long ‘lead time’); for instance: investment decisions need to be selected carefully; b) wrong investments may lock in existing technologies, limit options, or hinder the development of substitutes.

*On challenging policy areas to be pursued*

11. The strongest overlap of the gap analyses considered in this paper lies in **SDG 12 Sustainable Consumption and Production**, with Target 12.3 on food waste underlined, and **SDG 8 Economy and Employment**, with an emphasis on Target 8.4 resource efficiency. The analysis confirms that the **main challenges for the high-income countries lie in the ‘middle circle’ of the goals (see Figure 2), of production, distribution and delivery of good and services** that again depend on an intact natural environment (‘outer circle’). Also, in the ‘inner circle’ (well-being, people-centred) challenges have arisen, in particular in inequality (SDG 10).
12. Beyond SDG 12 and SDG 8, three thematic areas come across as priority areas to work on: **SDG 9 Infrastructure and Investment** and its linkages with **five other SDGs**; **SDG 10 Inequality**, linked to **four other SDGs**; and **SDG 2 Food and Agriculture** in connection with **three other SDGs**.

*Walking the talk: towards a Sustainable Development Union*

13. The **SDGs provide a framework and point of reference for long-term orientation**. Their implementation will require one or two **overarching strategies**. Such long-term strategies serve continuity and support the pursuit of persistent challenges. Comparison of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) and more recent strategy and priority-setting EU documents, including the EU 2020 Strategy and the Juncker 10 Priorities, shows that 15 years after its adoption the **EU SDS is still by far the best point of reference** for a new strategy for SDG implementation in the EU. In order to link the domestic and external implementation of the SDGs in an appropriate way, the work on the EU Global Strategy and the “new approach beyond 2020”, as two possible overarching strategies, should be pursued at the same time and not subsequently.
14. All strategies require underpinning governance mechanisms for **monitoring progress and reviewing priorities**. Overarching strategies require leadership and **review at the top**. Along these lines, it was foreseen that the EU SDS be reviewed annually at the Spring **European Council** but this mechanism did not come to life. However the annual European Semester cycle, as introduced for the EU 2020 Strategy, has proven as successful governance mechanism with a similar revision by the Head of States.
15. Considering the highly complex landscape of existing EU policy priorities and targets on areas covered by the SDGs, the promised integration of the 2030 Agenda in the Commission’s “new approach beyond 2020” may become a time-consuming battle between vested interests. This quest can only deliver the required outcome if it is **guided by strong political leadership on the part of the Commission and all 28 national governments** and is supported by the **European Parliament**, with the appropriate pressure from **business and civil society** groups.





## 1 Introduction

Laudably, the European Union was an important driver in the process towards the adoption of the Agenda 2030 and its 17 Sustainable Development Goals (SDGs) in September 2015 (UN General Assembly [UN GA], 2015b).<sup>1</sup> Not for nothing – as this universal Agenda provides a suitable framework to tackle Europe’s key challenges in a comprehensive, strategic and holistic way.

The European Union (EU), its 28 Member States, and 500 million citizens constitute a global region that is closely interconnected with other regions in terms of economic, environmental and also social developments, impacts, policies and legally binding agreements. Big problems in one part of the world often have big impacts on Europe, and vice versa: for its industry, agriculture and consumer goods, for example, the EU’s internal market depends largely on the import of resources from outside the EU. The macro-economic impacts of sudden changes in energy use and a rise in the incidence of natural catastrophes are among the risks stemming from not implementing necessary climate change measures (European Systemic Risk Board, 2016). It is therefore imperative that policymakers take global megatrends into account, – such as population trends, urbanisation, technological change, competition for resources, severe consequences of climate change and environmental pollution (European Environment Agency [EEA], 2015b), along with multinational companies becoming ‘footloose’, political conflicts and the resulting refugee crises.

The transition to a circular economy itself could also be seen as such a trend, as Vice-President Katainen of the European Commission predicts: “The circular economy will be a global mega-trend in market economy. You can compare circular economy to globalisation (...). We are talking about the new logic of product market.”<sup>2</sup> Following this logic, the circular economy will soon also become a competitiveness issue: Who will be the winners and losers in the global race to design new products that use less resources, have reusable and exchangeable parts, and leave no waste behind?

Orienting public and private investments in the real economy to the SDGs will help create markets for new solutions that respond to the challenge of sustainability. Investments in research and innovation will accelerate economic transformation, promote technology uptake and adaptation, and strengthen governance capacities, if adequately protected and if sufficient absorption capacity is in place (European Commission, DG RTD, 2015).

We are not only living in a time of huge risks but also of limited institutional capacity and ambition to deal with them. It is good news that some governments are beginning to understand that they can only deal with such global megatrends if they connect their domestic actions with what happens at other levels (within the EU, with non-EU countries,

---

1 This paper will operate with the term SDGs, implying also the other elements of the 2030 Agenda as supporting the SDG implementation: the Declaration and the sections on Means of Implementation and Global Partnerships, and Follow-up and Review, as well as the Addis Ababa Action Agenda (AAAA, see UN GA, 2015a) as an integral part of the 2030 Agenda.

2 Vice-President Jyrki Katainen, 2 December 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-6238\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-6238_en.htm)

and at a global scale).<sup>3</sup> Think tanks have urged policymakers to understand that the interdependence of countries is now a fact of global life that “is not matched by strengthening global governance” (European Strategy and Policy Analysis System [ESPAS], 2015), and that at all levels, “governments are struggling with a mismatch between the increasingly long-term, systemic challenges facing society and their more limited focus and powers” (EEA, 2015b, p. 101). Tackling big problems requires, on the one hand, an alignment with the megatrend of “diversification of governance approaches”, but on the other hand “raises concerns about coordination and effectiveness, and the replacement of government authority with less accountable or transparent non-state actors” (EEA, 2015b, p. 101).

It is against this background that this paper explores the challenges – new, or old ones to be reinvigorated – facing high-income countries, and in particular the EU and its Member States arising from the 2030 Agenda and its 17 SDGs.

The urgency of the adoption of these Goals has certainly been recognised at the highest political level of the EU. First Vice-President Timmermans stated at the UN General Assembly in September 2015:

The Agenda is about eradicating poverty and putting sustainability at the heart of everything we do. And this is not just the right thing to do, it’s the smart thing to do: for our economy, for our environment, for our society. (Timmermans, 2015, September)

This is clearly a call to Europe to harvest the potential of this framework to tackle its own problems, including those that are highly intertwined globally. Together with the COP21 Paris agreement, the 2030 Agenda also brings more certainty for future directions. “The conversation is no longer about the direction and the ultimate destination – instead, it is now about the best way to achieve the goals and the speed at which it can be done”, as the SustainAbility Global Trends report 2016 puts it.

What is historically new is that this Agenda is universal: it needs to be implemented in all countries, high-, middle-, and low-income alike<sup>4</sup>: “Every country is a developing country” as David Nabarro put it (Nabarro, 2016, May). The global process of progress reporting is being elaborated, including format and content of a Global Sustainable Development Report (GSDR), and will take further shape at the next meeting of the High-level Political Forum (HLPF) in July 2016. This will be its first meeting after the 2030 Agenda entered into force on 1 January 2016. A key ingredient for monitoring progress is globally applicable indicators, for which a set of 231 indicators was adopted by the UN Statistical Commission in March 2016 and is being followed-up by the UN’s Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (IEAG-SDGs).<sup>5</sup>

---

3 It can be seen as positive in particular that Estonia, Finland, France and Germany are among the first countries to voluntarily report on their national implementation approach of the Sustainable Development Goals. <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>

4 As the terms ‘developing/developed countries’ have outlived their explanatory power, they are replaced in this paper by high-, middle-, and low-income countries (HIC/MIC/LIC).

5 <http://sd.iisd.org/news/iaeg-sdgs-takes-steps-towards-implementation-of-indicators/#more-319470>

The process towards the SDGs was the result of a merger of a) the ‘post-2015’ policy activities for following-up the Millennium Development Goals (MDGs) that aimed at change in developing countries and expired in 2015, and b) the outcome document of the Rio+20 UN Conference on Sustainable Development (“The Future We Want”, see UN GA, 2012) that launched a process to develop a strong “Post-2015 Development Agenda” around the concept of sustainable development and universally applicable SDGs.

In this respect, the Rio+20 conference was a successful follow-up of the 1992 Rio conference (UN Conference on Environment and Development), with the Agenda 21 as a first attempt at such a merge. The time was also riper in institutional terms: The SDG process in the Open Working Group (OWG) already brought about more collaboration between actors from the traditional development and the environment side. The European Commission Services succeeded internally in ensuring that all Communications were co-produced by the Directorate-General for International Cooperation and Development (DG DEVCO) and DG Environment, with the Secretariat-General playing an oversight role. This kind of bilateral collaboration will continue to be a core requirement at the EU- and country-level, but also needs to reach beyond and engage the other relevant departments.

The 2030 Agenda now, or perhaps once more, means first and foremost that all domestic and external policies of all countries will have to be reconsidered and amended through the lens of the three main dimensions of sustainable development: economic, social and environmental, as well as from the political/governance perspective. While it is clear that implementation tasks will have to be divided, providing a more systemic view intends to prevent stand-alone work and a segregation of the goals. In particular relevant from the view point of the universal agenda, the domestic (‘here’) and external/international work (‘elsewhere’) used to be pursued in a rather separate fashion in the past, both with regard to policies, institutions and virtually all actor constellations. The domestic track again was predominantly pursued through the environmental lens, with moves towards a more overarching SD agenda in a number of committed countries. Some of this was overcome during the OWG, but there is a risk that things will fall back to business as usual. Furthermore, the approach that has so far dealt with the link between domestic and external policies, “Policy Coherence for Development” (PCD), will require some conceptual overhaul if it is to be reinvented as “Policy Coherence for Sustainable Development”, as is now captured in the SDG Target 17.14.

This paper is structured as follows: In order to be able to better navigate through the details and to avoid not seeing the wood for the trees, Section 2 explores the system of SDGs, their interlinkages and integration needs, and defines terminology. Section 3 then takes stock of activities which are ongoing at EU-level and in Member States with respect to ‘gap analyses’ and institutional arrangements, with a particular focus on the link between the domestic and the external agenda. Subsection 4.1 provides a meta-analysis of gap analyses that exist up to now and illustrates the external impacts of domestic policies by way of a number of examples (Subsection 4.2). Section 5 gives an overview how the SDG areas are already being addressed in several EU strategy documents and highlights gaps. Finally Section 6 draws a number of lessons with regard to approach and governance, and carves out, from the meta-analysis, a selection of policy areas for focussed action. The paper compares the methodology and results of existing gap analyses for the SDGs within and across EU Member States. However it is outside the scope of this paper to conduct a systematic gap analysis at EU-level.

## 2 The system of SDGs: enhanced need for an integrated approach

Before diving into and across all SDGs (see Section 4), it is useful to reflect on the system of the goals. While the set of SDGs is the result of an international negotiation process rather than representing a fully coherent systemic view of the socio-political/economic/environmental ‘system’ (as a more scientifically based framework might deliver, see below), the SDGs do indeed cover all areas relevant for sustainable development. The subsections below begin by defining terminology and providing a framework for structuring the SDGs along the main integration challenges, based on three perspectives that will be explored thereafter: 1) horizontal integration, which applies mainly to the domestic and domestic-external tracks; 2) vertical and international integration (mainly domestic-external and external tracks), and 3) the integration of sustainable development in Policy Coherence for Development (from PCD to PCSD).

### Defining terminology

Taking into account recent think-pieces on how to translate universality into a national and regional/EU context, this paper builds on the conceptual framework that the SDGs need to be pursued in three key parallel tracks, which at the same time cannot always be clearly distinguished from one another (European Commission, DG RTD, 2015, p. 10):

- a) *domestic policies to be pursued by all countries to improve their national conditions* (human rights, governance, rule of law, education, health, income equality within nations, environmental protection, etc.);
- b) *domestic policies and actions that have an impact on other regions and countries* (consumption and production patterns, greenhouse gas (GHG) emissions, resource use, agriculture and fisheries, transboundary environmental pollution, etc.);
- c) *international policies* (development cooperation, trade, migration, etc.).

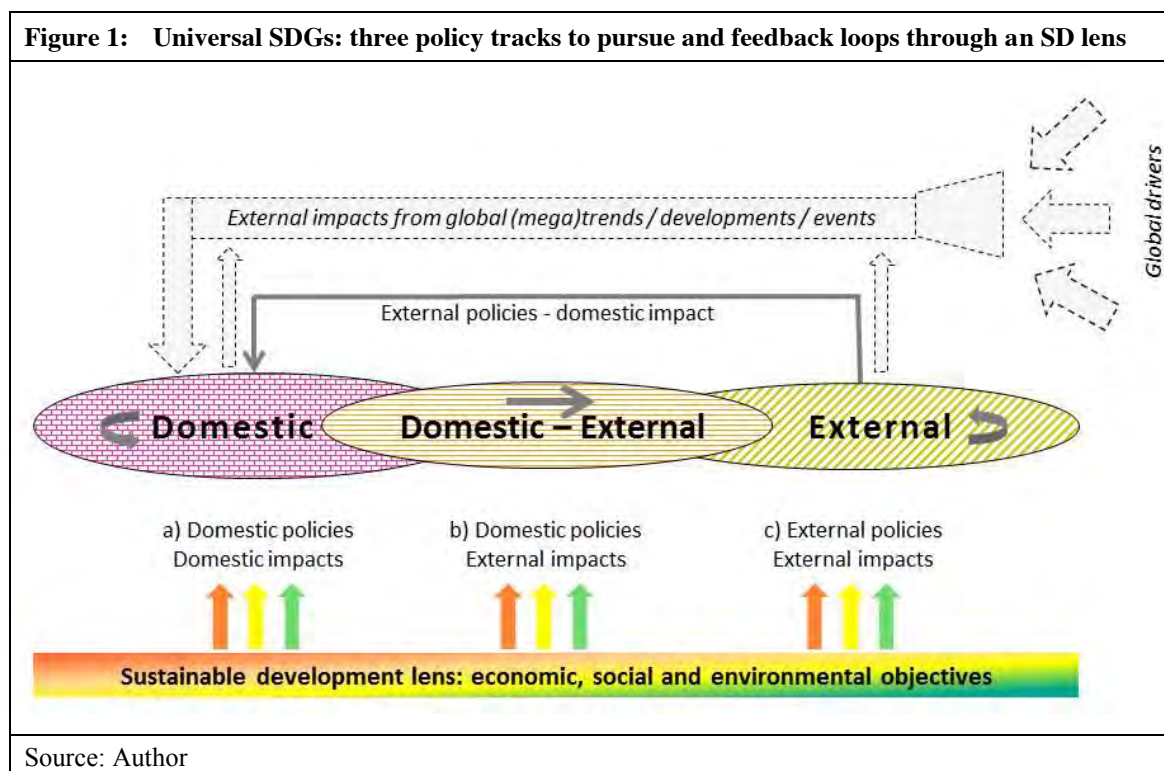
These tracks have been described earlier by Martens and Oberland (2015, February) and defined by the German Council for Sustainable Development (Rat für Nachhaltige Entwicklung [RNE], 2015, May), as well as by the Friedrich Ebert Foundation (FES) (2015, March) and the Stockholm Environment Institute (Weitz, Persson, Nilsson, & Tenggren et al. 2015, May), though using different wording. This also connects to the terms ‘here’ and ‘elsewhere’ which however do not specify a middle category (compare Table 1).

<b>DIE</b>	<b>FES / Martens&amp;Oberland</b>	<b>SEI</b>	<b>RNE</b>	<b>Various</b>
<b>a) domestic:</b> (domestic policies – domestic impacts)	domestic sustainability targets	domestic agenda	in Germany for Germany	‘here’
<b>b) domestic – external</b> (domestic policies – external impacts)	do-no-harm targets	international agenda	in Germany for the world	‘elsewhere’ (without defining the link to “here”)
<b>c) external</b> (external policies – external impacts)	international responsibility targets	development cooperation agenda	in other countries through Germany	‘elsewhere’

Source: Author

This paper will use the terms ‘domestic’ for track a); ‘domestic-external’ for track b); and ‘external’ for track c).

Figure 1 summarises this from the perspective of the EU and its Member States (and countries of the global North in general). It indicates that all policies in the three tracks need to be considered through the lens of sustainable development (with the aim to reconcile objectives in the three basic dimensions) and takes into account both feedback loops from external policies/impacts as well as external impacts from global developments, events and trends on the domestic situation.



The following section shows that the SDG framework makes it necessary and also provides an opportunity to tackle the issues in a more holistic and integrated way, thereby improving policy coherence. This will require better horizontal and vertical policy coordination along the tracks illustrated, and might even necessitate “a fundamental transformation towards an integrated approach” (Lucas, Kanie & Weitz, 2016).

### A framework for structuring the SDGs

Figure 2 provides a framework for structuring the SDGs (Lucas et al., 2016, p. 25, based on Waage et al., 2015). It is inspired by the Oxfam ‘doughnut’ (Raworth, 2012) which is based on the concept of planetary boundaries (Rockström et al., 2009) that defines a “safe and just space for humanity” within an environmental ceiling, as the foundation for social development. Similarly, in Figure 1 the concentric circles present the main intended outcomes as embedded<sup>6</sup>: ‘People-centred’ goals are found in the inner circle: well-being

6 Conceptually, the Waage model is closely related to the ‘means-ends framework’ developed by Daly (1973): well-being (and related aims) as ‘ultimate ends’; ‘people-centred’ goals as ‘intermediate ends’ (inner circle); the middle circle of ‘production, distribution and delivery of goods and services’ as

through ending poverty; improved health and education; reduced inequality (including gender) within and between countries; (SDGs 1, 3, 4, 5, 10). These goals are embedded in the “middle circle” of ‘production, distribution and delivery of goods and services’ and their achievement relies on the realisation of these SDGs: delivery of food, water, energy (SDG 2, 6, 7), as well as economic growth and employment, infrastructure, resources and waste management (SDGs 8, 9, 11, 12). This is again embedded in and depends on the conditions of the natural environment that represent the basis for life and all human activities. This outer circle hence comprises the three SDGs relating to natural resources and ecosystems: climate, oceans, biodiversity and land (SDGs 13, 14, 15). SDG 17 is placed outside the circle as underlying goal for Means of Implementation and other governance-related targets. For the same reason, SDG 16 on governance and peaceful societies is also placed outside the circle in this depiction of the model.

Regarding the importance of the outer circle, the United Nations Environment Programme (UNEP) and various other authors conclude that achieving 10 of the SDGs depends on significantly improving the natural resource base, and that in 12 SDGs human well-being is based on the sustainable use of natural resources (UNEP, 2015a, p. 13). The gap analysis in the Netherlands (see Subsection 4.1) on environment-related SDGs attributes the greatest challenge for high-income countries to the middle circle, where the aim is to decouple economic growth from environmental degradation *inter alia* by increasing the efficiency of natural resource use and, with that, serving the goals of the outer circle (Lucas et al., 2016, pp. 25-26).

The categorisation of the SDGs in Figure 2 is only approximate, and for some goals the proposed targets actually spread across different levels. For instance, the water-related targets of SDG 6 address the outer circle (intact water-related ecosystems are required to provide the resource water: ‘ecosystem service’), the production/distribution middle circle (useable capacity, efficient use, water quality), and the inner well-being circle (sanitation). Similarly, the agriculture-related targets of SDG 2 address both the middle circle (sustainable agriculture, productivity) and the inner well-being circle (end hunger).

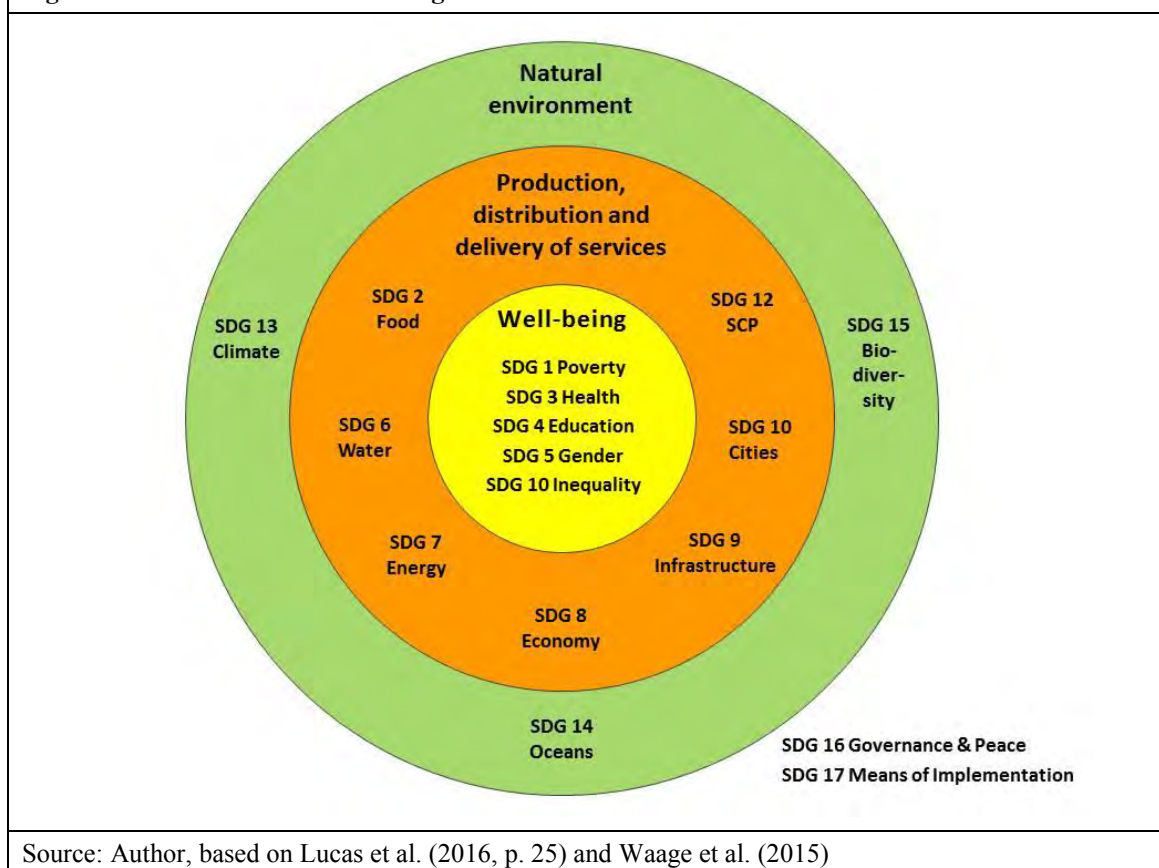
This already points to the interlinkages between the goals and targets, which range from synergies to trade-offs (based on Isaksson, 2015):

- Synergy: One goal **facilitates** or **reinforces** the fulfilment of another goal
- Compatible: One goal is **not influenced**, positively or negatively, by another goal
- Conditional/Dependence: One goal is **dependent** on the fulfilment of another goal (or limited by another goal, which is then often already a conflict)
- Conflict/Trade-off: One goal is in **conflict** with another goal
- Dilemma: One goal **hinders** the fulfilment of another goal.

---

‘intermediate means’; and the conditions of the natural environment as ‘ultimate means’ (outer circle) (see also Pinter et al., 2014, p. 19).

**Figure 2: Framework for clustering the SDGs**



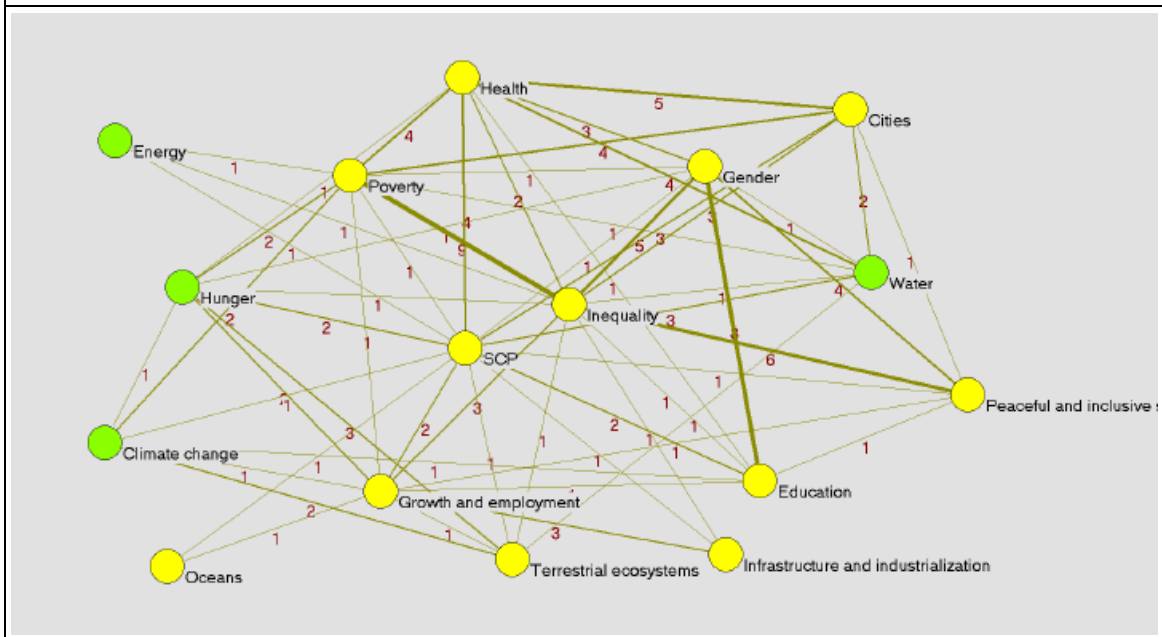
### Interlinkages (1): Horizontal integration (domestic and at each level)

Interlinkages between the SDGs can already be identified by examining overlaps, as various SDG targets address similar themes but within a different context, for example (Lucas et al. 2016, p. 26):

- Disasters and extreme events are addressed within the context of poverty eradication (Target 1.5), cities (Target 11.5) and climate change (Target 13.1);
- Sustainability education is addressed in Target 4.7 but also in the context of sustainable consumption and production (Target 12.8) and climate change (Target 13.3);
- Resource efficiency and decoupling economic growth from environmental degradation are broadly addressed under SDG 8 on sustainable economic growth (Target 8.4) and more specifically under many other goals, such as those on agriculture and food (Target 2.4), water (Target 6.4) and energy (Target 7.3). Similarly, the efficient use of natural resources is broadly addressed under Goal 12 on sustainable consumption and production (Target 12.2) and more specifically under various other goals, such as those for water (Target 6.4), oceans, seas and marine resources (various targets under Goal 14) and terrestrial ecosystems and biodiversity (various targets under Goal 15).

A first analysis of the ‘goals as network of targets’ shows that the goals most frequently connected are SDG 12 SCP (Sustainable Consumption and Production) and SDG 10 Inequality. These goals are therefore found at the centre of Figure 3, followed by SDG 1 Poverty, SDG 8 Growth and Employment, SDG 2 Hunger/Agriculture and SDG 3 Health (Le Blanc, 2015, pp. 5-6).



**Figure 3: Links between the SDGs through targets: an aggregated picture**

Source: Le Blanc (2015, p. 5)

While this first analysis is based on counting the appearance of respective terms in the SDG section of the 2030 Agenda, a second analysis counted the terms used in an ICSU-ISSC paper (International Council for Science/International Social Science Council, 2015), where a multidisciplinary group of academics proposed, per individual SDG, the links to other goals and targets. These results produce an even more complex picture. Le Blanc (2015, p. 15) concludes that the set of SDGs is more complete and interconnected than the MDGs and other predecessors, thus providing the opportunity for better policy integration across sectors. However, as the political framework that the SDGs provide does not reflect the full picture and as some areas and goals are rather weakly connected (in particular the SDGs 14 Oceans, SDG 9 Infrastructure, SDG 7 Energy, and also SDG 16 Governance, SDG 13 Climate Change and SDG 15 Biodiversity), attempts towards policy integration will require the inclusion of studies on biophysical, social and economic systems.

While no studies are yet available for the full set of SDGs and their interlinkages, the Global Sustainable Development Report (UN DESA, 2015) points to a number of studies on subsets of goals.<sup>7</sup> The Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL, 2012, pp. 42-43, 50) identifies a high degree of synergy for goals that stand for the satisfaction of basic human needs – such as the provision of food, water and energy (middle circle) and those aimed at natural resource conservation (outer circle). Greater efficiency in the use of natural resources, through both efficiency improvements on the production/distribution side and more sustainable consumption (for instance, energy savings, changing diets, reducing waste generation) reduces the pressure on the natural environment and makes the achievement of the middle circle goals more likely (see ‘interdependence’ above). An example of a trade-off is the growing demand for land for competing uses: while biodiversity conservation contributes to CO<sub>2</sub> reduction (and with that to both SDG 13 and 15), it reduces the availability of land for food and biomass production (SDG 2 and 12).

<sup>7</sup> For a first analysis on SDG 12 interlinkages, see also Coopman, Osborne, & Ullah (2016).

The ‘nexus approach’ is one promising way to achieve better horizontal (and vertical, see below) policy integration (Lucas et al., 2016, p. 27). This would also include reconsidering cluster analysis (see Kok et al., 2010; Environmental Performance Index 2006, 2008, 2010<sup>8</sup>) and more integrated indicators across the chain ‘driving force, pressure, state, impact, and response’ (DPSIR) (EEA 2014, pp. 33, 42). The most prominent example so far is the water-energy-food security nexus, which aims at the security of supply in these areas by “increasing efficiency, reducing trade-offs, building synergies and improving governance across sectors” (Hoff, 2011, p. 4). A major conference in Bonn 2011<sup>9</sup> has seen an array of follow-up activities, though to date no explicit connection to the SDGs has been made.<sup>10</sup> The Global Sustainable Development Report includes a nexus for oceans, seas, marine resources and human well-being (UN DESA, 2015), and one for infrastructure, inequality and resilience (UN DESA, 2016). The UNEP second meeting of the Open-ended Committee of Permanent Representatives (OECPR-2) merely underlined the health-environment nexus<sup>11</sup>, as did the European Environment Agency (EEA, 2015a).

Identifying potential areas with a higher or more urgent need for activities of the EU might be based on considering synergies (‘win-win’ situations) and knock-on effects, or on areas with strong lagging and/or conflicts (‘trade-offs’). Selecting such focus areas will be required for reasons of communication and political management, and can best be framed as sequencing. In any case, as the explorations above show, it is essential to further analyse, to take into account and to tackle the interlinkages.

### **Interlinkages (2): Vertical integration and international tracks (domestic-external and external)**

The perspective taken so far has mainly concerned horizontal integration, that is, between policy areas and sectors, at one level (national, regional, global) or within one jurisdiction. ‘Vertical coordination’ (or ‘integration’) typically refers to linking local, national, regional and global/international levels, for example by way of UN agreements (such as Multilateral Environmental Agreements (MEAs), and the SDGs) to be implemented at national or at all levels. For domestic policies there are typically shared competences between national and sub-national levels, as well as between the EU and its Member States.

Domestic policies and the (resulting) economies (“the pursuit of welfare”, CBS, 2014, p. 18) have impacts on other countries, through imports (of, for instance, resources and products) and exports (of, for instance, products, and also emissions). This is often addressed under the header ‘elsewhere’<sup>12</sup>, and some use ‘vertical integration’ (Lucas et al., 2016). However, this term is generally used in the context of multi-level governance where ‘vertical’ implies some kind of hierarchy, which does not apply here. The domestic-external coordination (together with policies that are typically considered as external, such

---

8 <http://sedac.ciesin.columbia.edu/data/collection/epi/sets/browse>

9 <http://www.water-energy-food.org/en/home.html>

10 For example, Bhaduri, Ringler, Dombrowsky, Mohtar, and Scheumann (2015); similarly not at a US conference in January 2016, <http://foodenergywater-nexus.org/>.

11 <http://sd.iisd.org/news/unep-oepr-2-addresses-implementation-environmental-dimensions-of-agenda-2030/>

12 For example, in the Sustainability Monitor of the Netherlands (Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS], 2014), also as “Netherlands in the world”.

as trade or security) has so far been pursued under ‘Policy Coherence for Development’ (PCD, see below).

The nexus approach is capable of encompassing both domestic and external impacts. Furthermore footprint or ‘rucksack’ indicators (ecological, carbon and water footprint) are suitable measurements as they relate domestic consumption to environmental impacts, both domestically and externally, by taking the entire production chain into account.<sup>13</sup>

Not only should the impacts of domestic policies ‘elsewhere’ be taken more into consideration, but also the other way round: As briefly mentioned in Section 1, many global trends have significant consequences for Europe. The main findings of the Assessment of Global Megatrends report (EEA, 2015b) include the following: Demographic, economic or geopolitical developments elsewhere can influence the availability and price of natural resources and energy in Europe; increasing environmental pollution in other regions of the world contributes to direct environmental and human harm in Europe (such as transboundary air pollution and eutrophication of aquatic ecosystems caused by nutrients surplus from agriculture); the threat of global pandemics continues; climate change is expected to increasingly threaten natural ecosystems, slow economic growth, erode global food security, and increase inequality.

In general, the use of the term ‘policies’ in this paper is to be understood in a wider sense, namely including the sheer existence and effects of people in societies, in real economies and in certain governance environments. It is assumed that policies influence or ‘steer’ these realities and their impacts and the term is understood in this wider sense to include all governance styles (that is, also network and market governance and not merely legal instruments in the narrow sense of the word ‘policies’).

### **Interlinkages between the SDGs (3): From PCD to PCSD**

While the aim of achieving policy coherence also applies to the horizontal integration requirement addressed above, in the international context this aim is commonly referred to as the promotion of ‘**Policy Coherence for Development (PCD)**’. This concept emerged in the 1990s and was already enshrined in 1992 in the Maastricht Treaty (Art. 130v, Treaty of Maastricht on European Union, 1992), with further clarifications in the 2005 European Consensus on Development and subsequently in the 2009 Lisbon Treaty. Art. 208 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) states that

- a) development cooperation should “be conducted within the framework of the principles and objectives of the Union’s external action”,
- b) development cooperation policy should “have as its primary objective the reduction and, in the long term, the eradication of poverty”,
- c) the Union should “take account of the objectives of development cooperation in the policies that it implements which are likely to affect developing countries”, and that
- d) the Union and the Member States should “comply with the commitments and take account of the objectives they have approved in the context of the UN and other competent international organisations”.

---

<sup>13</sup> See, for example, [www.footprintnetwork.org](http://www.footprintnetwork.org); for a critical review, see Wiedmann and Barrett (2010).

Given that SDG 17 includes the Target 17.14 to “enhance **policy coherence for sustainable development**” (PCSD) this leads to an array of questions:

- Can poverty reduction stay as the primary objective (item b) above) and point of reference for PCD while the 2030 Agenda to which the Union and its Members committed (item d) above) goes beyond that Goal?
- Art. 3 (3) of the Treaty on European Union claims that the Union should “work for the sustainable development of Europe”, which in light of the SDGs also needs to become at least one of the points of reference of PCSD.
- What does the provision of Target 17.14 tell us when we address PCSD in the context of EU policies – domestic and external ones alike? Can the Union’s external action (item a) above) be something that is not being aimed at the 2030 Agenda commitments (item d) above)?

The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) has also promoted PCD, and has started to re-conceptualise it with respect to the SDGs and Target 17.14 for PCSD. It has built on previous conclusions that the ‘do no harm’ approach of PCD falls short, as it tends to be short-term oriented and donor-centred, tends to stay in policy silos and not link the spill-over effects of a domestic policy to development cooperation. A framework for analysing PCSD was developed, covering advanced, emerging and developing economies and other actors, and proposing the assessment of policies in the social, economic and environmental perspectives as well as the interlinkages between them in order to achieve high-level outcomes in all (Figure 4).

While these are commendable steps for turning PCD into true PCSD, further work will be necessary in order to revamp the concept (see also Knoll, 2014), translate it into practice and underpin it with appropriate (scenario) studies and assessment tools (as started in OECD, 2015b; see also UN DESA, 2015; European Commission, 2015c). As there are still different connotations of ‘development’ and ‘sustainable development’, efforts will have to be made to rephrase the wording in order to adequately communicate the differentiated development paths (see also arrows in Figure 5, Section 4). The core of a PCSD approach should continue with the PCD focus on the domestic-external track, but through the lens of sustainable development (SD) on both the domestic and external side.

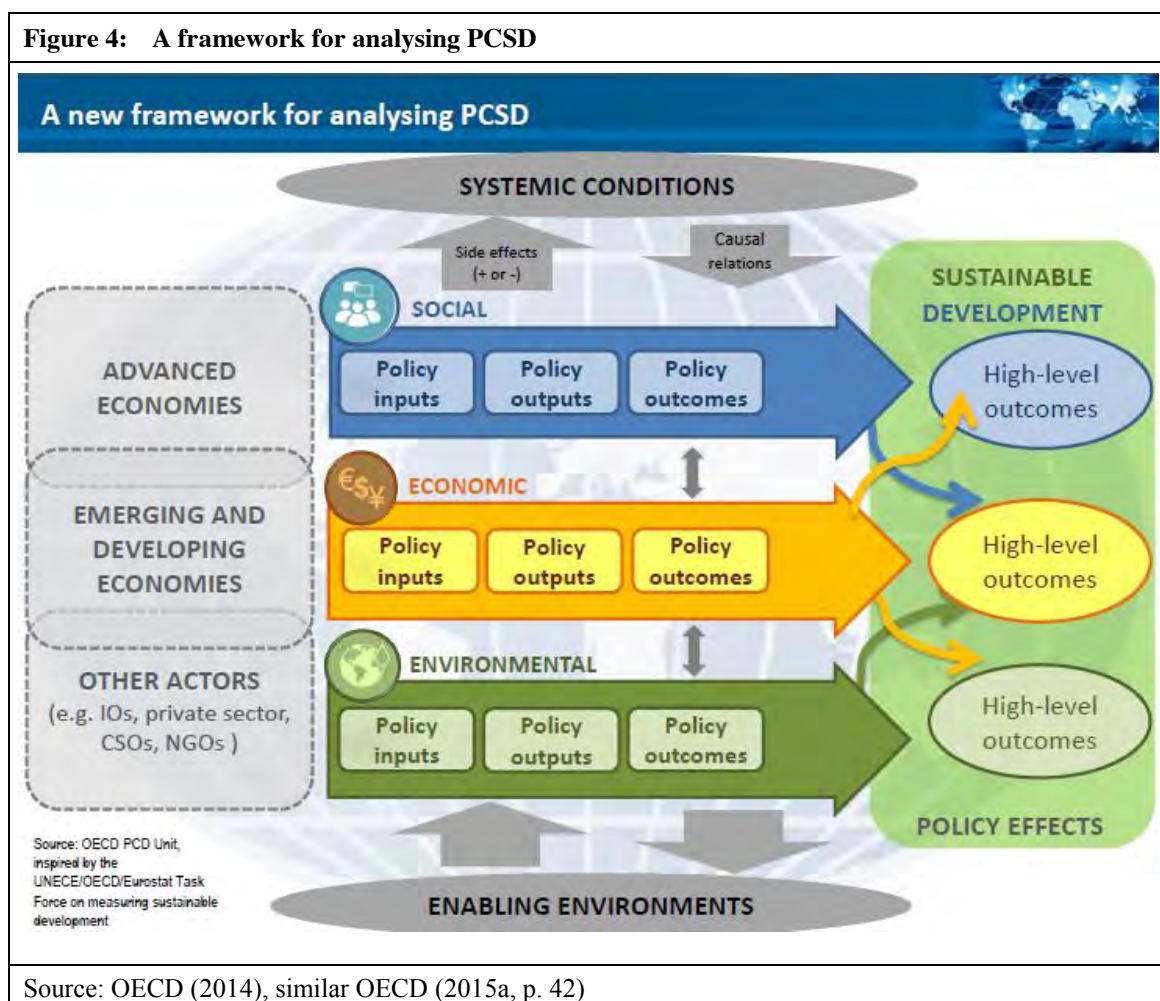
There seem to be some miles to go in order to renew the governance of this process, in support of thinking in a more connected way and overcoming resistance to joint responsibilities (see also Carbone & Keijzer, 2016). The “need to move beyond institutional mechanisms” has been underlined, but pathways are yet to be found.<sup>14</sup> The PCD focal points might have lived a ‘siloes’ life themselves and, being anchored in the ministries/agencies for development cooperation, might have meant that this side was emphasised and/or that links to domestic policy areas were too weak institutionally. Furthermore Keijzer & Paulo (2015, p. 48) state that the “management of a broader PCD requires more bottom-up and demand-driven approaches as well as space for political deliberation and dispute settlement”.

---

14 Meeting of the national focal points for PCD, October 2015.

<http://www.oecd.org/pcd/ninthmeetingofthenationalfocalpointsforpolicycoherence.htm>

Figure 4: A framework for analysing PCSD



The broad set of SDGs provides an opportunity to consider the interlinkages of SDGs and targets and related policies areas in a more complete and integrated fashion, taking into account the interdependencies as depicted in Figure 2. As these interlinkages are in fact more manifold than has so far been considered, the policy areas analysed under PCD will also need to be revisited. Up to now, PCD has mainly addressed trade and finance; food security (including agriculture and fisheries policies); climate change; migration; and security (see European Commission, 2015d). These policy areas belong either solely to the ‘external’ track (trade, migration, security) or to both the ‘external’ and to the ‘domestic-external’ track (food security, climate change). In the case of agriculture, recommendations mainly address agricultural trade policies and the investment of private EU agri-business in developing countries. In the case of fisheries, the scope is more comprehensive: “coherence between the internal and external dimension of Common Fisheries Policy” and the EU as the “world’s largest importer of fish and fisheries products” are addressed (European Commission, 2015d, p. 99). Thus PCD is dealing here indeed with the consumption side in Europe. However, it only takes into account the import of ‘raw’ natural resources, but this needs to be extended to *all* material flows in *all* global values chains, a notion that will be revisited in Subsection 4.2.

### 3 Getting into gear in the EU and its Member States

#### 3.1 Stock-taking of activities in the EU and its Member States

In high-income countries so far, the attitude is widespread that the SDGs are a kind of ‘MDG plus’, largely applicable to developing countries and including the external track for OECD DAC (Development Assistance Committee) countries. The *universality* of the agenda has thus not yet been fully accepted. This attitude tends to be confirmed when it comes to measurement with globally applicable indicators, where the global North seems to perform comparably well. However, this only applies when indicators are *aggregated*<sup>15</sup>, while significant challenges still exist in the areas of the ‘middle’ and ‘outer’ circle of the SDGs (see Section 2), as further analysis in this paper will show (see Section 4). This section takes stock of activities of the EU institutions and forerunning EU Member States, with special attention to approaches or institutional changes aimed at better tackling the international tracks (domestic-external and external).

#### EU institutions

Within the European Commission, the core team running the post-2015 process was from DG Environment and DG DEVCO. Compared to earlier times, this was clearly an achievement to be further built upon. Widening ownership to all the DGs concerned has started in the meantime (a), but is nevertheless largely separate from the work on the EU Global Strategy (b).

a) After early announcements that the Commission would start a ‘gap analysis’ (ESDN Workshop Brussels, 16 June 2015), the pace for tackling the 2030 Agenda turned out to be very slow. In July 2015, a Special Advisor for Sustainable Development in the European Political Strategy Centre (EPSC) was tasked with elaborating recommendations for SDG implementation in the EU by June 2016 only. A new Deputy Secretary-General responsible for sustainable development was appointed at the end of 2015. The Commission’s Work Program 2016 of December 2015 finally announced as a new initiative a “new approach to ensuring economic growth and social and environmental sustainability beyond the 2020 timeframe, taking into account the Europe 2020 review and the internal and external implementation of the United Nations Sustainable Development Goals”. This wording reflects the fact that all options for such an approach were to be kept open (see also Section 5).

However, things did not take off and crisis management seems to have absorbed all capacities. Despite the intention that the new Commission structure with vice-presidents responsible for certain clusters of tasks will bring about more collaborative working and effective results, it appears that the Commission is getting itself tied up in a lack of coordination between politicised cabinets and a Secretariat-General with a hierarchical legacy that is difficult to overcome. Finally, in April 2016, an Interservice Steering Group was established for the “new approach beyond 2020”, and a Communication for the

---

15 See, for instance, SDSN Draft SDG Index, February 2016 <http://unsdsn.org/resources/publications/sdg-index/>.

‘overarching’ part is now expected in October 2016. It remains to be seen what kind of gap analysis will be conducted.

b) At the same time, DG DEVCO received green light for the development cooperation part of the 2030 Agenda implementation, and the Council held an orientation debate on 12 May 2016. On the same day, the Plenary session of the European Parliament (EP) adopted a resolution on the Agenda 2030, which tends to lean to the external side. Having said that, the EP calls for an “overarching SD Strategy encompassing all relevant internal and external policy areas” (European Parliament, 2016). Also on the external side, the EU Global Strategy is the most advanced policy<sup>16</sup>: it was widely consulted between October 2015 and April 2016, and was presented to the EU leaders in June 2016. The European Council “welcomes the presentation of the Global Strategy ... and invites the High Representative, the Commission and the Council to take the work forward”. This phase might provide the opportunity to put it better in the context of the 2030 Agenda. The debate around this strategy is not covered in this paper.<sup>17</sup>

### EU Member States

The fore- and front-running European countries for the SD agenda have active members in ESDN (European Sustainable Development Network)<sup>18</sup>, which started to raise awareness for the SDGs at its annual conference in November 2014 and has continued, with different perspectives, ever since. The seven countries presenting their plans for implementing the 2030 Agenda at events in June and October 2015 (ESDN, 2015a and 2015b) focussed on the planned processes and governance arrangements. Table 2 shows the timelines and key activities as presented and further updated through individual inquiries in most of these countries. It also captures the main governance mechanism, with special focus on existing or planned institutional structures with an aim to better link the domestic and external tracks of SDG implementation. The column ‘SDI’ shows which countries have an indicator system in place to monitor progress on their SD strategy (BE, CH, DE, FI, FR), or with a less clear connection (EE, LV), or for SD policies without a strategy (NL). Such an SD indicator system also exists in Austria (AT), Luxemburg (LU) and Slovenia (SI).

---

<sup>16</sup> <https://europa.eu/globalstrategy/en>; see also Gavas et al. 2016.

<sup>17</sup> Recommendations for the EU Global strategy and a strategy architecture at EU-level were recently elaborated in the DIE Briefing Paper “Towards a Sustainable Development Union” (Hackenesch, Kloke-Lesch, Koch, Niestroy, & Scholz, 2016).

<sup>18</sup> [www.sd-network.eu](http://www.sd-network.eu): an informal network of typically mid-management government officials responsible for SD, and partners from civil society and knowledge institutions.

<b>Table 2: Gap analyses, plans for SDG implementation and governance mechanisms in 8 EU Member States and Switzerland</b>					
	<b>Activities (gap analyses, etc.)</b>	<b>SDI/SDS</b>	<b>Responsibility in government</b>	<b>Governance mechanisms</b>	<b>Bridging domestic and external?</b>
BE	Advice SD Council (FRDO-CFDD, October 2015): national SD long-term vision (2013) should be adapted to the SDGs	<b>X</b>	Prime Minister; Minister for Energy, Environment & SD; MFA; Minister Dev't Coop.	Interdepartmental Commission for SD (ICDO, civil servants), lead by cabinet Minister EESD Advice: Multi-stakeholder SD Council FRDO-CFDD	± ICDO: all Ministries, incl. MFA (dev't coop.) ☆ Advice of SD Council: asks for developing a PCSD approach
CH	- Gov't announced the start of national implementation (December 2015) - Renewed NSDS adopted in January 2016; stakeholder dialogue 2014-15 (not with SDG framing) - Gap analysis in sectoral policies: 2016-17; Gov't decision on implementation: 2018 <i>Voluntary reporting at HLPF 2016</i>	<b>X</b>	Gov't tasked ARE and SDC with leading and coordinating: - ARE (under MoE) for domestic and domestic-external - SDC (under MFA) for international	IDANE/ISDC (Interdepartmental SD Committee), lead by ARE, and Federal Offices for Public Health, Agriculture, Environment and the SDC	⚡ SDC did not participate in the stakeholder dialogue (neither did SECO) ± SDC and SECO are co-hosting annual conference on Agenda 2030, but: ⚡ no involvement of ARE
DE	- Stakeholder dialogue 2015-16 - Draft revised NSDS (May 2016): How national targets and actions contribute to the SDGs, and filling gaps <i>Voluntary reporting at HLPF 2016</i>	<b>X</b>	PMO: Chancellery	State Secretary Committee (all Ministries at Junior Minister level), lead by the Head of the Chancellery SD Council: Advice on architecture and priority areas of the German SDS	☆ PMO lead, all Ministries ☆ Stakeholder dialogue with two workshops on linking global with national (and local)
EE	- Review NSDS started; preliminary gap analysis by July 2016 - Revision of national SD indicators in light of the SDGs (2016) - Merge SDG and NSDS monitoring <i>Voluntary reporting at HLPF 2016</i>	<b>X</b>	PMO: Estonian Government Office, Strategy Unit	Multi-stakeholder Estonian SD Commission (rotating chair, CSOs) Inter-ministerial working group (incl. MFA), lead by the Strategy Director PMO	☆ PMO lead, all relevant Ministries ☆ Membership SDC revised to include actors so far missing (e.g. dev't coop.)
FI	- Gap analysis by July 2016 - National implementation plan: will be outlined in the course of 2016, incl. a reform of the national dev't coop. policy (draft: end of 2015). <i>Voluntary reporting at HLPF 2016</i>	<b>X</b>	PMO (as per 1.1.2016): leading the FNCSD with a small coordination unit	Multi-stakeholder councils (mixed gov't and stakeholders): a) for SD: FNCSD, b) for dev't coop.: NCD Inter-ministerial Coordination Group (body to be renewed), Scientific SD Panel, Society's Commitment to SD	☆ PM lead is supportive; coordination moved to PM office ± Two Councils will continue, but improved cooperation ⚡ Reform dev't coop. policy: SDGs only slightly considered



FR	New SDS January 2015: though not aligned with the SDGs, it is seen as tool for national implementation <i>Voluntary reporting at HLPF 2016</i>	X	2 Ministries: Ministry of Environment, Energy & Ocean; MFA	Inter-ministerial coordination, lead by Inter-ministerial Delegate for SD (=Minister EEO) Multi-stakeholder Councils CNTE (ecological transition) and CNDSI (dev't. coop.)	☆ Task Force of MinEEO and MFA ± Inter-ministerial coordination incl. MFA
LV	- Initial mapping 2015 - Statistics: mid-2016; policy mapping: by late 2016 - NDP MTR 2018: changes from 2021 “Possible renewal NSDS by 2030”		PMO: Cross-Sectoral Coordination Centre		☛ Nothing on SDGs on the MFA website; MFA not part of cross-sectoral coordination?
NL	- Gap analysis on environment-related goals (Lucas et al./PBL, January 2016) - No SD strategy or policy, but many initiatives, e.g. “green deals”	X	3 Ministries: Infrastructure & Environment; Economy, Agriculture & Nature; MFA (incl. Dev't Coop.)	Policy: n/a Monitoring: coordinated approach of assessment agencies planned	☆ First MS with a systematic, semi-comprehensive gap analysis on domestic implementation, commissioned by the MFA
SE*	- Gap analysis and setting national agenda (SEI, May 2015) - Launch of SDG implementation in January 2016 - Reports of the 3 analysis groups: spring 2016 - No current SDS (last from 2006)		3 Ministers: Public Administration, Dev.Coop; new Minister for Strategic Development (in PMO) 3 Ministries: PMO; Ministry of Finance; MFA	Planned: National Committee to facilitate implementation and produce a national action plan	☆ First national gap analysis (not commissioned by government) ± new Minister, “SD at the core of the work” (but no coordination function for SDGs) ☛ Established 3 analysis groups: ‘Green transition’, ‘Global cooperation’, ‘Future of work’, but no connection recognisable ☛ SD policies are presented as international issue only, Min. Dev.Coop. responsible ***

Notes:

NDP: National Development Plan; MTR: Mid-term Review; SDI: Sustainable development indicators; SDS: Sustainable development strategy

BE: Belgium, CH: Switzerland, DE: Germany, EE: Estonia, FI: Finland, FR: France, LV: Latvia, NL: Netherlands, SE: Sweden

Dev't coop.: development cooperation; Gov't: government; MFA: Ministry of Foreign Affairs; MoE: Ministry of the Environment; PMO: Prime Minister's Office

Of these countries only NL and SE do not have a SD strategy or a similar strategy such as a National Development Plan (NDP)

\* Did not participate/not present at ESDN

\*\* <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=en&msg-id=60066>

\*\*\* <http://www.government.se/government-policy/sustainable-development-policy/>

Source: Author

The table shows that:

- Not surprisingly, Members States that already have an ‘active’ **SD strategy**, that is, underpinned by recognisable governance mechanisms and activities, are also front-running for the new 2030 Agenda. The two exceptions are Austria, which has a strategy but is not yet showing signs of SDG implementation activities, and the Netherlands, which does not have an SD strategy (for background, see Niestroy 2005). The Netherlands has shown rather little engagement in the SD agenda since around 2008, at least on the government side, but is now in the front row with the first systematic gap analysis (Lucas et al., 2016, January). While the analysis covers only the domestic implementation and the environment-related SDGs, it was commissioned by the Ministry of Foreign Affairs, which might show new commitment on the government side to the importance of domestic implementation of the SDGs. Germany is the country that is pursuing its SD strategy in the most stringent way<sup>19</sup>, and is most vocal in promoting SD strategies as a valuable tool, also for the EU. Finland is well-known for experimenting with different governance approaches, including its “societal commitments for SD” (Ministry of the Environment, Finland, 2015).
- The **international tracks**, both **domestic-external** and **external**, have so far been rather neglected in the national SD strategies and policies. On the one side this has been due to a natural focus on the domestic SD agenda, but on the other it also stands for the kind of rift between international policies and the rest of the government. Hence it would be expected from the countries front-running on the domestic agenda that they would now work towards bridging to the international tracks. However, even in these countries, the rifts seem difficult to overcome. While some countries have announced joint responsibilities of the departments responsible for the domestic and the international agenda respectively (typically the departments for development cooperation, be it standing alone or within the Ministry of Foreign Affairs), no re-arrangements on the management side can so far be recognised. Also *within* Ministries (for example, the Ministry for Environment) the rifts are rather astounding: Different units are responsible for the national, EU and international tracks, with often limited links between them. It would be highly desirable if those European countries that signed up for voluntary national reviews at the HLPF in July 2016 (Estonia, Finland, France, Germany, and Montenegro, Norway and Switzerland), would also present new governance approaches for better linking the domestic and international tracks.<sup>20</sup>
- In most countries, the indicator systems were introduced in order to measure progress of the respective national SD strategy. Only the Netherlands has a “Sustainability Monitor” without an SD strategy. Along with the international tracks (‘domestic-external’ and ‘external’) on the policy side, indicators will also need to be amended in order to better cover these, as well as integrating the SD dimensions in all of them (see Figure 4 above). The global set of indicators currently under discussion can obviously

---

19 It has monitored its SD strategy as of 2002, measured progress, conducted peer reviews, revised it several times and has maintained it as a central political guidance document for achieving sustainable development.

20 A similar situation can be observed on the stakeholder side, where there are only very few NGOs that deal with both the domestic and the external track and their connection, and/or with issues through a sustainable development lens. At EU level there is an emerging SDG coalition that tries to bring both sides (and beyond) together; <http://www.beyond2015.org/sdg-watch-europe-provisional-title>.

only be a baseline for individual countries, and it is desirable that the EU further develops the indicator set that is so far used by Eurostat (see below).

Up to now two systematic “gap analyses” have been conducted in EU Member States:

1. For Sweden, already in September 2015 the Stockholm Environment Institute (SEI) published an own initiative report on setting a national agenda for the SDGs (Weitz et al., 2015).
2. In the Netherlands, the Ministry of Foreign Affairs commissioned the Dutch Environmental Assessment Agency (PBL) with an analysis of the environment-related SDGs, which was published in January 2016 (Lucas et al., 2016).

Furthermore, the German Sustainable Development Council (RNE) issued recommendations to the German government in May 2015 on “Germany’s Sustainability Architecture and the SDGs” where it points to goal areas that are considered as “specifically addressing Germany’s commitment”. The RNE matches existing objectives and targets of the German SD strategy with the SDG targets, but not vice-versa.<sup>21</sup> While the RNE’s recommendations are hence of limited use for the analysis performed in Section 4, the themes discussed at the stakeholder dialogues are included. For Poland, the Asia-Europe Environment Forum conducted an analysis to evaluate how the country will cope in achieving SDGs in the selected areas: poverty eradication; sustainable development of agriculture; and climate protection, with a view to securing means of implementation and building on existing governance mechanisms (Kassenberg, Karaczun, & Owczarek, 2015). Finland commissioned a ‘gap analysis’ to be finalised prior to the HLPF 2016.

### **Other assessments**

The following other assessments have also been undertaken and published so far, covering different sets of countries, and applying different approaches and methodologies (see Subsection 3.2 below):

- OECD countries: Bertelsmann study (Kroll, 2015): *Are the rich countries ready?*
- Developed countries: Stakeholder Forum (Osborn, Cutter & Ullah, 2015): *Universal Sustainable Development Goals*
- Developed countries: FES/Global Development Perspectives (2015): *Goals for the rich*, with a typology of goals and illustrative selection of ‘do-no-harm targets’ (domestic-external)
- Global: Overseas Development Institute (ODI) (Scott, Lucci, & Berliner, 2015): *Mind the gap? A comparison of international and national targets for the SDG agenda*
- Global: International Council for Science/International Social Science Council. (ICSU/ISSC) (2015): *Review of targets for the Sustainable Development Goals: The science perspective*

---

<sup>21</sup> Meanwhile, the draft for a revised German SD Strategy has been published (31 May 2015), with new information on Germany’s analysis and priorities. This is not covered in this paper.

- EU/Eurostat: *Sustainable Development in the European Union. 2015 monitoring report of the EU Sustainable Development Strategy* (no relation to/mapping with the SDGs <sup>22</sup>)
- EU/EEA: *The European environment: State and outlook 2015* (no relation to/mapping with the SDGs).

Given its most systematic approach as the first analysis with two ‘snapshot indicators’ per SDG for all OECD countries, the Bertelsmann study is used as starting point for the analysis in this paper (see Subsection 4.1). The Dutch and Swedish studies are analysed in a second step, and the FES study as a qualitative assessment is used as a supporting document. For methodological reasons, the Stakeholder Forum and ODI studies are excluded. The ICSU/ISSC report contributed from ‘the science perspective’ during the OWG process of developing and negotiating the SDG set. The analysis of interlinkages is used in Section 2. The Eurostat and EEA reports are used as supporting information, for example in cases where only a benchmark can indicate something about the urgency of action.<sup>23</sup>

### 3.2 Existing gap analyses: coverage and methodological approach

Among the three studies mainly used for the analysis, the **Bertelsmann study** covers all SDGs and all 34 OECD countries. 21 out of 28 EU Member States are OECD members. The **Dutch study** only covers environment-related targets, and identifies 41 out of the 169 SDG targets as directly addressing the quality of the physical environment (such as water, air, climate, biodiversity) or indirectly affecting this environment (such as via agriculture, industry, cities and consumption and production) (Lucas et al., 2016, p. 8). The **Swedish study** combines ‘purely technical’ information (available official statistics and policy) and expert judgement for the selection of relevant targets (Weitz et al., 2015, pp. 6, 9).

For the selection of the two ‘snapshot indicators’ per SDG, the **Bertelsmann study** consulted a range of experts, but did not relate to the debate at UN level. The importance of the choice of indicators is well illustrated by this example: The German SD Council states that “Germany ranks among the one-third of countries with the highest income inequality” (RNE, 2015, p. 16), which is based on the so-called GINI coefficient. If the Palma ratio is used, as in the Bertelsmann study, Germany ranks no. 14; this means it is in the upper third. The study presents the ranking of the OECD countries for each indicator and makes a qualitative assessment by comparing the results with the top-running group of five countries. This relative comparison is the main deficit of the approach: As some examples will show, even the performance of the top-runners does not yet tell which level of achievement would be factually necessary. According to its scope, the study provides figures for the OECD average, but not for the EU average. Identifying or calculating the respective EU averages was outside the scope of this paper.

The **Dutch study** maps existing national policy targets (most of which are agreed at EU or UN level) and identifies 25 SDG targets that are fully covered by existing Dutch policy

---

22 Pisano, Lange, Berger, & Hametner (2015) undertook a mapping of the EU SD indicators as used for the EU SDS monitoring (Eurostat, 2015a) and the EU 2020 monitoring (Eurostat, 2015b).

23 Eurostat also publishes indicator reports for the Europe 2020 strategy (last edition: Eurostat 2015b), which partly overlap with the EU SDS indicators.

targets (including targets for SDG 6 Water, SDG 7 Energy, SDG 15 Biodiversity, and various targets from other goals). 13 targets are only partly covered by existing policy targets, and 3 are not covered at all. The latter concern targets for education on sustainable development in several aspects (Target 4.7, Target 12.8, and Target 13.3). Furthermore, the Dutch and EU policy targets have the year 2020 as a timeline, while most of the SDG targets are orientated towards 2030. The study then uses the results of the Assessment of the Dutch Human Environment 2014 (PBL, 2015), which measures Dutch performance on existing targets, and assesses the policy effectiveness in four categories: the target is a) in reach; b) in reach if the policy is made more robust; c) only in reach if policy is intensified; d) reaching the target requires fundamental review of current policies. The related SDG targets are mapped out in this gap analysis. However, it is underlined that this is not yet an assessment of whether an SDG target is in reach, as national target-setting still needs to take place.

Similarly, the **Swedish study** emphasises that the interpretation of the SDGs and targets is “by its nature a highly political process; data and scientific analysis are an important input, but only rarely point to national targets or means of achieving them” (Weitz et al., 2015, p. ii). The study excludes the 52 targets that relate to Means of Implementation (SDG 17 and all targets listed by letters a, b, c under the sectoral SDGs). For the remaining 107 targets it finds that no targets can be excluded for being inapplicable to Sweden and only 26 can be considered as steadily being achieved. The remaining 81 targets, namely a large majority (76%) are relevant for Sweden’s domestic context and are distributed under all 16 SDGs. Many of these targets deal with “salient” national political issues, and some work would need to be done to achieve them by 2030. The study concludes that these findings highlight the universal applicability of the SDG agenda, as it demands “substantial, challenging action in developed, high-income countries like Sweden as well as developing countries” (Weitz et al., 2015, p. 6). Based on this screening, the study identifies six candidates as critical goal areas for Sweden (see Subsection 4.1). In a second step, one or two targets for each of the 17 SDGs are selected: targets that have not been achieved, those that have featured recently on the political agenda; and/or those that have been dealt with more or less successfully and thus offer potential for international learning. These selected targets were then assessed in the dimensions ‘trends’ (i.e. development of indicators towards the target), ‘achievement’ (i.e. whether Sweden is close to the target) and ‘policy efforts’ (i.e. whether appropriate policy measures are in place and being implemented). The analysis in Subsection 4.1 uses the assessment of trends.

None of the studies analyse the domestic-external perspective; the Dutch and Swedish study exclude SDG 17 and with that the external perspective covered to a large extent under this goal (for instance, trade).

Given that the **German SD strategy** is the one within the EU that has seen the most systematic monitoring, progress reports and revisions since its first adoption in 2002, the statement of the German Council for Sustainable Development (RNE, 2015) focusses on recommendations regarding the approach and governance (‘sustainability architecture’) for the forthcoming SD strategy revision in 2016 in light of the SDGs. It calls for establishing goals and indicators for up to 2030 and beyond. The RNE proposes that the German SD strategy should incorporate those targets of the SDGs that meet the three criteria as introduced in Section 2 of this paper: implementation domestically (with domestic impacts), domestically with external impacts, and externally (with external impacts). In light of this, it revisits the existing 20 objectives and 38 indicators of the SD strategy and recommends

changes for the indicators across all objectives of the strategy: adding 5, removing 11, updating 24 to the 2030 timeline, and gearing 16 towards global responsibility. The objectives are predominantly left in place, very few of them are recommended to be removed or added, and some have been earmarked as gaining importance. As these recommendations apply to the entire spectrum of the existing objectives and indicators, no particularly urgent challenges can be identified for the purpose of this paper. Some indications might be drawn though from the agendas of the regional civil society dialogues that have been conducted by the government in five cities between October 2015 and February 2016 ([www.dialog-nachhaltigkeit.de/](http://www.dialog-nachhaltigkeit.de/)).

**Box 1: Steps to be taken in a gap analysis**

1) Mapping/Policy gap analysis: Which national goals/targets already exist, adopted on different occasions and in different contexts, that happen to serve the implementation of the respective SDGs and targets?

2) Comparing existing targets with SDG targets: Existing national qualitative objectives might already be a suitable national differentiation of the respective SDG/target. This is less likely for quantitative targets, inter alia as many SDG targets have a placeholder like ‘x%’.

3) Target and policy effectiveness (gap) analysis: An assessment of how effective existing policies have been to achieve existing national objectives (qualitative/trend) or target (quantitative); that is, an assessment of ‘distance to target’.

The steps 1-3 result in policy gaps, target gaps and effectivity gaps in relation to existing national targets, and thus constitute a rough picture of likely challenging areas.

4) Closing the gaps and national target setting: Steps 1-3 will already entail an interpretation of the SDGs in the national context, which applies in a more tangible way when it comes to closing the gaps and national target setting.

For these national processes to be started, the Swedish study concludes (Weitz et al., 2015, p. 19):

“No meaningful national implementation plan can be developed without an inclusive, government-led process to interpret the SDG goals and targets, for the specific national context. Such a process has both technical and political dimensions and the complexity of it seems to have been underestimated in Sweden, as it has in many other countries. Interpreting the SDGs at national level ... requires the full engagement of politicians and government ministries and should include dialogue with civil society, academia and the private sector. It needs to be done in a rigorous and politically accountable way, especially since many of the goals and targets raise not just technical challenges but politically contentious issues.”

Source: Author, based on Lucas et al. (2016)

## 4 Challenging policy areas

Among the ‘gap analyses’ introduced in Section 3, three are most suitable for the aim of this paper: The Bertelsmann study for OECD countries together with the ‘gap analyses’ in the Netherlands and Sweden, both of which countries rank high in the overall ‘world’s first SDG Index’ as presented in the Bertelsmann study. At the same time, this study has raised political awareness that the universal SDGs also demand implementation in ‘rich countries’, and this not only on the external track, but also in domestic policies, and for the domestic policies with external impacts. Along with giving a summary of the analysis of these existing ‘gap analyses’ and other studies (Subsection 4.1), this section also explores examples of SDGs with a strong domestic-external dimension (Subsection 4.2).

The clearest overlap of these studies with regard to challenging areas lies in SDG 12 Sustainable Consumption and Production (SCP) and SDG 8 Economy and Employment, with an emphasis on Target 8.4 resource efficiency. The analysis confirms that the main challenges for the high-income countries lie in the ‘middle circle’ of the goals (see Figure 2), of production, distribution and delivery of good and services that again depend on an intact natural environment (‘outer circle’). Also in the ‘inner circle’ (well-being, people-centred) some new challenges have been arising, in particular in the area of inequality (SDG 10); this is more common in Anglo-Saxon countries (Keeley, 2015, p. 55), and a more recent phenomenon in EU Member States.

#### 4.1 Analysis of existing ‘gap analyses’

In a first step this paper used the Bertelsmann study in order to cover all the SDGs, while the results<sup>24</sup> were underpinned in a second step by an analysis of the studies carried out in the Netherlands and Sweden. Other studies and reports are used as additional information.

##### **Bertelsmann study: Are the rich countries ready?**

As outlined in Section 3, the Bertelsmann study selected two ‘snapshot indicators’ per SDG and developed an overall index and ranking of the OECD countries. The results on ‘readiness’ for the SDGs are only relative, as the study compares the performance of individual countries with the ‘top five’ as a benchmark. Having said that, it might well be that in certain cases all OECD (and EU) countries are not doing well compared to what would be needed, for example in light of planetary boundaries. At the same time, as the national differentiation of the universal targets has not yet been carried out, the study indeed provides a first “impression of a country’s fitness for the respective goal” (Kroll, 2015, p. 15).

In order to attempt to identify certain ‘hubs’ of areas where EU Member States are performing rather badly within the set of OECD countries, and as EU Member States represent 21 out of the 34 OECD countries, a simple count was undertaken of those that are ranked in the lowest and second lowest category per SDG and the two indicators used per SDG. It is hence a counterpart to the ‘top-runner’ approach of the Bertelsmann study, applied to the EU Member States. In most cases, the two lowest categories represent approximately those below OECD average.

A limitation is that seven EU Member States are not OECD members, and are hence not covered in the study (Malta, Cyprus, Croatia, Bulgaria, Romania, Latvia and Lithuania). Nonetheless, it can be expected that their position in the ranking will be somewhere between the neighbouring Southern or Eastern Member States.

Table 3 gives an overview of the position of the 21 EU Member States in the lowest (dark) or second lowest (light) category for two indicators used per SDG. It also shows the total counts in these two categories, per indicator and per SDG.

---

<sup>24</sup> A full analysis can be found as a non-paper at [www.ps4sd.eu](http://www.ps4sd.eu).

**Table 3: EU OECD Member States ranking in the lowest and second lowest category per SDG and respective two indicators used in Kroll (2015)**

	Sustainable Development Goals																																		
	Poverty	Food & Agriculture	Health	Education	Gender	Water	Energy	Economy & Employment	Infrastructure & Investment	Inequality	Cities	SCP	Climate	Oceans	Biodiversity	Institutions	Means of Im-plementation																		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17																		
AT																																			
BE																																			
CZ																																			
DK																																			
EE																																			
FI																																			
FR																																			
DE																																			
EL																																			
HU																																			
IE																																			
IT																																			
LU																																			
NL																																			
PL																																			
PT																																			
SK																																			
SI																																			
ES																																			
SE																																			
UK																																			
Total (last)	1	3	2	1	4	5	4	3	2	2	5	3	3	5	4	5	6	4	3	5	6	3	3	2	3	3		3	3	3	5	4	1		
Total (2 <sup>nd</sup> last)	4	4	5	5	3	6	4	5	6	4	3	3	4	3	5	6	5	5	3	6	3	5	5	6	5	2	1	5	4	5	5	4	5	5	
Total	5	7	7	6	7	11	8	8	8	6	8	6	7	8	9	11	11	9	6	11	9	8	8	8	8	5	1	5	7	8	8	9	9	6	
Total per SDG	12	13	18	16	14	14	15	20	20	17	17	16	13	6	15	17	15																		

Abbreviations:  
 AT (Austria), BE (Belgium), CZ (Czech Republic), DK (Denmark), EE (Estonia), FI (Finland), FR (France), DE (Germany), EL (Greece), HU (Hungary), IE (Ireland), IT (Italy), LU (Luxemburg), PL (Poland), PT (Portugal), SK (Slovak Republic), SI (Slovenia), ES (Spain), SE (Sweden), UK (United Kingdom)

Source: Author

The highlights of this analysis are presented below in the order of highest number of countries in the lowest ranks, and along the circle model by Waage (see Figure 2).



*Middle circle: SDGs relating to production, distribution and delivery*

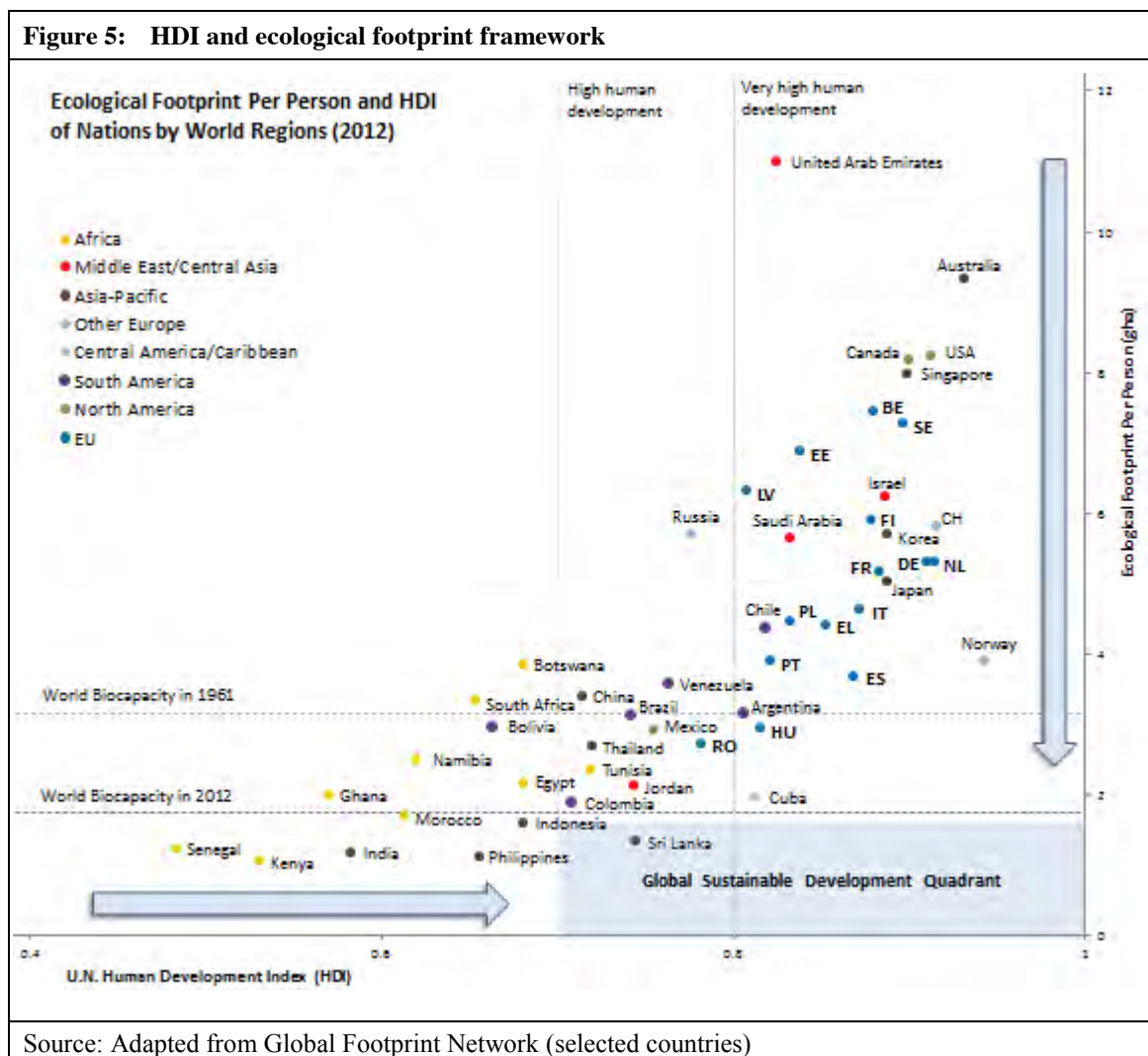
The largest number of EU Member States (20) rank in the lowest categories of the **Economy and Employment SDG 8**, and the **Infrastructure and Investment SDG 9**, with the highest numbers for the *indicators 8.2 ‘employment to population ratio’* and *9.1 ‘gross fixed capital formation’ (GFCF)*. The numbers are also high for the *income indicator 8.1 ‘GNI (gross national income) per capita’*, which solely applies to Eastern and Southern EU Member States. This means that income inequality in the EU persists despite the support of the Union’s cohesion policy for disadvantaged regions. In contrast, the *employment indicator 8.2* also includes Western European countries (BE, FR, IE, and LU). Hence employment can clearly be identified as an area for enhanced action for and across the EU.

This applies even more so to the *investment indicator 9.1*: Here one also finds countries that rank (very) high in GNI (8.1) but in the lowest category for GFCF (9.1). These seem to be notable examples for an investment gap: the share of new value added that is invested, compared to what is consumed, is too low. Outstanding examples the other way round are countries that rank low in GNI (8.1) but at the same time high in GFCF (9.1). Hence, both in the field of R&I expenditure as such and investment in general, room for improvement and policy action is clearly revealed for the EU and across quite many lagging Member States.

This becomes even more apparent when looking at specific areas where investment and R&D (research and development) are required, most notably the **Energy SDG 7**, but also **SDG 12 on SCP** (see below): for *indicator 7.2 ‘share of renewable energy in the total final energy consumption’* (which corresponds to SDG Target 7.2) there are altogether 14 EU Member States below OECD average.

The **SDG 12 Sustainable Consumption and Production (SCP)** is among the ones where from the beginning of the SDG negotiations eyes have been on the “high consumption societies” (e.g. Lafferty, 2000), however this area is increasingly relevant for middle-income countries as well. It is not only the EEA which concludes that “[e]xcessive use of natural resources jeopardises humanity’s safe operating space” (EEA, 2015a, p. 46). And indeed, when looking at the UNDP Human Development Report (2013) where the ecological footprint per person and country is depicted as proxy for consumption against the HDI of each country (Figure 5), it becomes clear: All countries with very high HDI and most with a high HDI have a high or very high ecological footprint that needs to be reduced in order to ‘move towards’ the quadrant of ‘Sustainable Human Development’ (UNDP, 2013). For the low- and medium-HDI countries, the pathway would be to increase their HDI without increasing their footprint (see arrows in Figure 5). However the two aggregated indicators have been criticised: the HDI as being too narrow; and the ecological footprint inter alia regarding accuracy of the calculation and an array of assumption (see, for instance, Wiedmann & Barrett, 2010). Despite this, both are valued for their communicative power, and, all in all, the pathways towards the ‘Global Sustainable Development Quadrant’ can be considered for the time being as an overall proxy for the universal SDGs.

**Figure 5: HDI and ecological footprint framework**



The Bertelsmann study uses as *indicator 12.1 the amount of municipal waste generated*, where eight EU Member States still rank in the two worst categories. Rather surprisingly most belong to the high GNI category (income indicator 8.1), where one would expect that sufficient measures for waste management are in place. This relates to the discussion on SDG 9 about the volume and areas of investment. There has been both a decline of per capita waste generation and of municipal waste per capita since 2004 (EEA, 2015a, p. 90; Eurostat, 2015a, pp. 82, 91), but the reduction rates are considered low. Furthermore Eurostat attributes falling trends to the economic crisis and observes increasing waste generation since 2012. Existing policies still seem to emphasise recycling as an approach, and tend to neglect the top of the ‘waste hierarchy’, namely prevention and reuse. The improved Circular Economy package (European Commission, 2015f) intends to ‘close the loop’, (that is, to also include measures on the production side) which would serve the objective of prevention. However, a target for a reduction in waste generation is so far missing – presumably due to difficulties in measuring. This would seem an important area to work on in the future. Moreover, in light of the universal agenda and increasing waste generation in developing countries, it would be important to send the right signals

regarding the waste hierarchy, not least in demonstrating that it is do-able.<sup>25</sup> Waste separation is an important and cost-efficient measure, which also has a very powerful effect on attitudes and behavioural change. “Once people have experienced separating organic waste, they never want to go back to a system without this”, as the Danish politician Ida Auken put it (Talk at the Beaulieu Cafe, Brussels, 27 May 2015). The EEA comes to the verdict that “[w]aste management is improving but Europe remains far from a circular economy” (EEA, 2015a, p. 89).

For the second *indicator 12.2 ‘domestic material consumption’ (DMC<sup>26</sup>)*, the picture looks similar: two of the EU OECD countries are found in the lowest rank and six in the second lowest. While the development of this indicator in the EU shows an overall decline since 2002, and even stronger since 2008 (Eurostat, 2015a, p. 82), both Eurostat and EEA attribute the latter to the economic crisis. European consumption remains very resource-intensive, which raises questions about the resource intensity of European lifestyles. Efficiency improvements may partially be explained by the relocation of material extraction and manufacturing to other areas of the world. This again points to the crucial domestic-external track for implementing SDG 12 in the EU (see also Subsection 4.2).

To conclude, at EU level SDG 12 requires an integrated perspective on production-consumption systems. The proposed Circular Economy package of December 2015 (European Commission, 2015f) could boost the political attention for this topic. However the Action Programme in the package lacks a mechanism for monitoring progress beyond an evaluation after 5 years.

### *Inner circle – people-centred SDGs*

Among the people-centred SDGs there are many EU Member States in the lowest ranks of the **Health SDG 3**. However, this derives largely from *indicator 3.2 ‘life satisfaction’*, which might be somewhat questionable as a highly aggregated indicator based on the Gallup World Poll. Another health-related indicator, for air quality, features in the Bertelsmann study under **SDG 11 Sustainable Cities**. *Indicator 11.1 ‘percent of population exposed to particulate matters’* is also part of SDG Target 3.9 to reduce the number of deaths and illnesses from chemicals and air, water and soil pollution. While in many EU Member States the population on average is not exposed to the WHO threshold used in the study, the number of Member States ranking in the lowest categories is still high. Together with the EEA’s conclusions on the environment-health link in urban areas, it is clear that a lot needs to be done to make transport systems in particular more sustainable, as aimed at in Target 11.2 of the SDGs (EEA, 2015a, pp. 124, 128, 131).

Also for the **Inequality SDG 10**, a high number of countries feature in the lowest two categories, especially in the case of *indicator 10.2 ‘PISA Social Justice Index’* that reflects how inequalities in socio-economic background impact the success of students, that is, it relates to the **Education SDG 4**. Here the figures are also fairly bad for EU Member

---

25 See, for example, the municipalities organised in the Zero Waste Networks ([www.zerowasteurope.eu](http://www.zerowasteurope.eu)).

26 DMC measures the total amount of materials (in tonnes) used by an economy. It is defined as the annual quantity of raw materials extracted from the domestic territory, plus all physical imports and minus all physical exports (Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/material-flows-and-resource-productivity>).

States, with eight in the two lowest categories for both indicators (4.1 'Upper secondary attainment' and 4.2 'PISA results'). For indicator 10.2 'PISA Social Justice Index' it seems rather alarming that high(er) income countries are found in the two lowest categories, together with – fewer – fairly low-income countries. At the same time, the southern EU Member States are doing better. In the indicator used for income inequality (10.1 'Palma ratio') one finds predominantly southern EU Member States, but also the United Kingdom (UK) in the lowest category. The latter corresponds with the findings of an OECD study (Keeley, 2015, p. 55), which also states that the gap between rich and poor is at its highest point for 30 years, with the top 10% now earning 9.6 times more than the poorest 10% (compared to 7.5 times in 1985; Keeley, 2015, p. 11). When one takes absolute figures into account however, the EU in general is doing much better than other OECD countries in the lowest category.

### ***Outer circle – SDGs relating to the natural environment and resource base***

Especially for the environment/nature-related SDGs, the problem of the missing benchmarks becomes apparent, and hence the limits of interpreting the Bertelsmann study for the purpose of this paper including the methodological approach of comparing EU Member States with the OECD countries<sup>27</sup>: while within the OECD sample there are only a few indicators where many EU Member States rank in the lowest two categories, by global comparison OECD countries are large emitters and resource users (see also above under SDG 12 on SCP). Here the results of the gap analyses for Sweden (all SDGs) and NL (environment-related SDGs) provide some more insights (see below). Which level of use is sustainable, in terms of strong sustainability and in light of planetary boundaries, is the key question that can be illustrated using the example of the **Food and Agriculture SDG 2**, as well as with the **Biodiversity SDG 15** and the **Water SDG 6**.

The indicator 2.1 'agricultural nutrient balance' for the **Food and Agriculture SDG 2** reflects the nutrient surplus (N and P) per hectare of agricultural land in a country. Only two EU Member States are found in the lowest category here, and five in the second lowest. However, here the absolute values are key, given that – globally – the nitrogen cycle is one of the areas where the planetary boundaries have already been heavily exceeded, and the EU is clearly among those putting high pressure on the planet.<sup>28</sup> It is not only the intensive agriculture with high applications of nutrients (that leads to the surplus), but also massive imports of nitrogen through animal feed (in particular soy), whose production again causes huge surpluses in the exporting countries. Besides animal production, increasingly also export-oriented bioenergy production has meanwhile become the other key driver. Science demands a halving of the nitrogen input globally (Vries, Kroes, Kroeze, & Seitzinger, 2013), and for Germany this is likewise requested

---

27 For the **Oceans SDG 14**, the method applied in this analysis does not lead to comparable results, as the landlocked EU countries do not have oceans in their territory and are hence not included in the measurements. For the indicator 14.2 'overexploited fish stocks', the Bertelsmann study itself refers to the limits of the relative approach by stating that even in the case of the top-runners the figures are "still much too high from an ecological point of view" (Kroll, 2015, p. 81). This means that the EU's Common Fisheries Policy remains an area where further improvement is needed.

28 See the graph "Who is putting pressure on the planet?": Planetary Boundaries with the estimated share of the nitrogen cycle caused by EU meat production (Raworth, 2012, <http://oxfamblogs.org/doughnut/>); see also: Sutton et al. (2011), Winiwarter, Grizzetti & Sutton (2015).

(Sachverständigenrat für Umweltfragen [SRU], 2015). It can be concluded that the EU's positive trend for the nutrient balance (Eurostat, 2015a, p. 278), namely a reduction of nitrogen and phosphorus surplus from 59 kg/ha to 47 kg/ha between 2000 and 2011, is good indeed, but far from sufficient.

The *indicator 2.2 'obesity rate'* seems well chosen for pointing out challenges on the nutrition side in the OECD countries. Here the picture for EU Member States looks quite good compared to other OECD countries, with only one in the lowest category and only five in the second lowest. However, it is also here an issue of the missing benchmark, as one would think of zero obesity as desirable and sustainable. As in particular the meat and dairy production in the EU contributes to the problematic nitrogen surplus, a 'win-win' situation for two objectives under this SDG 2 would seem possible, together with gains for the **Health SDG 3** (see, for example, Wang & Beydoun, 2009). A recent study concluded that a reduction of meat and dairy consumption and production by 50% by would lead to major health benefits, to reductions of around 40% in agricultural nitrogen emissions and of 25-40% in GHG emissions (Westhoek et al., 2015). Furthermore, the EU would import less soy and export more cereals. Together with reducing food waste (Target 12.3), this might also contribute to global food security (Westhoek et al., 2015, p. 8; for doubts on the contribution to reduced food waste, see Tielens & Candel, 2014).

Hence, food and nutrition, in combination with intensive agricultural production causing persistent environmental problems, require urgent and enhanced action. This applies very much for the EU, as agriculture policy is one of the few common policy areas where responsibility and public funding is pooled. Unfortunately, a planned Commission communication on Sustainable Food Systems has so far not seen the light of day, and it would be highly recommendable to take up this work.

This is underlined by the quite high figures for the **Biodiversity SDG 15**. Quite a number of EU Member States rank here in the lowest two categories for *indicator 15.2 'red list index for birds'*, and things do not look much better for *indicator 15.1 'terrestrial protected areas'*. The trends aggravate the picture: The farmland birds index shows a "dramatic" decline both in the long term and even accelerating in the short term (Eurostat, 2015a, p. 263). This is one of the worrying impacts of agriculture in the EU. Similarly, EEA concludes that land use change and degradation threatens soil ecosystem services and drives biodiversity loss, the former largely caused by urban land take (see also **Cities SDG 11**) and the latter by agricultural intensification (EEA, 2015a, p. 59).

In the case of the **Water SDG 6** the figures look better, but not so for the resource use-related *indicator 6.1 'freshwater withdrawals'*. Here also eight EU Member States rank in the lowest two categories, and five in the lowest, with three also in absolute figures likely worrying. However, the chosen indicator does not really reflect the key threats to EU waters: "Water quality has improved but the nutrient load of water bodies remains a problem" (EEA, 2015a, p. 66). There is a link again to SDG 2, with intensive agriculture as key driver for the nutrient load. While *indicator 6.2 'population connected to wastewater treatment'* shows a generally satisfactory picture, it remains disturbing that six countries are found in the two lowest categories (with partly quite low connection ratios), and even one of the rather higher income countries among them. While this relates to **SDG 9 Infrastructure and Investment**, there seems to be no strong correlation however. At least EU structural funds might push here again for respective priority setting.

## Studies and analyses for Sweden and the Netherlands

Sweden, the Netherlands and Germany are forerunners in respect to the analysis of the SDGs for their respective country. The first study for national implementation in a high-income country was published in Sweden (although it was not commissioned by the government), while the Dutch study is the most systematic one so far (though only for environment-related SDGs). In Germany, the SD Council (RNE) issued an early statement on SDG implementation. A systematic analysis will be performed for the progress report on the German SD strategy in 2016. An analysis of the Swedish and Dutch study, together with the recommendations of the FES study (2015) and the topics discussed in regional civil society dialogues in Germany, are summarised in Annex 1. The topics were: Global partnerships (SDG 17); Sustainable Economy (SDG 8, as well as 7 and 4); Sustainable Consumption (SDG 12); Sustainable Cities and Infrastructure (SDG 11 and 9); as well as Preventing Poverty (SDG 1 and 10).<sup>29</sup>

The FES study (2015) also argues from the perspective of Northern countries and considers three SDGs to be “indispensable ... for the rich” to pursue: SDG 10 Inequalities; SDG 12 SCP in combination with Target 8.4 on resource efficiency under SDG 8; and SCP 17 Global partnerships. Furthermore this study identifies those SDGs and targets that are important with respect to the planetary boundaries, and gives examples for targets where domestic policies have external impacts.

Based on an indicative screening, the Swedish study (Weitz et al., 2015, pp. 5-9) identifies the following as “possible critical goal areas” for the domestic 2030 Agenda: SDG 4 Education; SDG 8 Economy and Employment; SDG 10 Inequality; SDG 12 SCP; SDG 13 Climate change; and SDG 14 Oceans. In addition it selects one or two targets for each SDG (non-representative) that have not been achieved in Sweden, have featured recently on the political agenda, or have been rather successfully dealt with and hence offer potential for international learning (Weitz et al., 2015, p. 9). For these targets, the policies, achievements and trends are assessed, and Annex 1 depicts those where the trends are assessed as negative 🚫 or ambivalent 😊.

The Dutch study (Lucas et al., 2016) maps existing policies to environment-related targets and evaluates their performance. It identifies those targets for which existing policies would need to be intensified (assessment orange 🟠) or where a “fundamental review of the current approach” would be required (assessment red 🟡). It considers as a main caveat that the ambition levels of existing policy targets and the SDG targets are not always the same, and often difficult to compare (Lucas et al., 2016, p. 21). Furthermore, existing policy targets are generally aimed at 2020, in contrast to the 2030 timeline of the SDGs. For the environment-related targets, the study states that the Netherlands is falling behind on many of its existing policy targets, including international obligations. Targets for air and water quality and nature conservation will only be achieved if policy efforts are intensified, while targets for reducing food waste and environmental pressure on ecosystems require fundamental policy redesign. It is considered rather worrying that progress on various targets has slowed down in recent years, which means that these targets will not be achieved (PBL, 2013).

---

29 [www.dialog-nachhaltigkeit.de/](http://www.dialog-nachhaltigkeit.de/)

Identifying the intersection of the three studies with respect to the SDGs that are considered as potentially most challenging is not straightforward, as the Dutch study only takes environment-related goals and targets into account. However, as already indicated in Section 2, the results point in the following direction: large overlaps are found in the ‘middle circle’ of the production/distribution/delivery goals, most notably for **SDG 8 Economy and Employment** and for **SDG 12 Sustainable Consumption and Production**, where all studies and the stakeholder dialogues see challenges, and for some targets a negative trend (8.4 resource efficiency, Sweden) or the need for fundamental reform (12.3 food waste, Netherlands). Similar overlaps exist for **SDG 7 Energy**, **SDG 9 Infrastructure and SDG 11 Cities**. Here the Dutch study sees a need for intensified policies for Target 11.6 on recycling of municipal waste, as well as for the related waste Target 12.5.

All but Sweden (ambivalent trend) also see big challenges in the **SDG 6 Water**. For this SDG, the Dutch study finds that fundamental policy reforms are needed for the water quality targets (6.3 and also the related Target 3.9 under SDG 3 Health). This is linked to Target 2.4 on sustainable agriculture under SDG 2 that also features strongly in the overlap view (all but Sweden). Similarly problematic under SDG 6 is Target 6.6 on water-related ecosystems that links to **SDG 15 Biodiversity**, which is addressed as particularly critical in the Dutch study (less in Sweden and FES).

**SDG 10 Inequality** features as being key in the FES study and very strongly in the Swedish study, with negative trends for Target 10.1 on income distribution and 10.2 on inclusion. Similar negative trends are flagged in Sweden for Target 1.2 poverty under **SDG 1 Poverty**.

#### 4.2 Examples of SDGs with a strong domestic-external dimension

As introduced in Section 2, and touched on in some cases in the meta-analysis of Subsection 4.1, the implementation of the SDGs needs to be followed on three tracks: **domestic** (domestic policies with domestic impacts); **domestic-external** (domestic policies with external impacts); and **external** (external policies with external impacts), with overlaps between them. For all tracks also the impacts of global (mega)trends need to be considered, as well as vice-versa (see Section 2). In this current section two examples of SDGs with a strong domestic-external dimension are presented (SDG 2 and SDG 12, with their crosslinks).

European systems of production and consumption generate diverse environmental, social and economic impacts in third countries: on the one hand supporting livelihoods globally, but at the same time creating significant environmental pressures. Any commodity that is imported and consumed to satisfy demand in the EU has the potential to create impacts ‘elsewhere’. For some categories of goods and services, a substantial proportion of final consumption is supplied directly by imported goods. Imports accounted for 87% of EU clothing expenditure in 2012 (rising from 65% in 2005). Imports of electrical and electronic products accounted for 74% of EU consumption in 2012 (rising from 50% in 2007) (EEA, 2015c, p. 33). There are indications that an increasing proportion of the environmental pressures linked to European demand occur in other parts of the world. For example, the share of GHG emissions caused by EU domestic final demand that are

released outside the EU during the production of goods (that are imported into the EU) rose from 13% in 1995 to 24% in 2008 (EEA, 2015c, p. 33).

The most prominent examples of environmental and social impacts in third countries have been imports that cause deforestation and land grabbing, including the secondary impacts of biofuels production (indirect land use change – iLUC), the impacts of extractive industries including conflict minerals, as well as fisheries (see, for example, Environmental Performance Index 2016). Environmental pressures have been calculated as the footprint for carbon emissions, water and land use for products imported into the EU (Steen-Olsen, Weinzettel, Cranston, Ercin, & Hertwich, 2012).

All this points to global value chains that have become a dominant feature of world trade, creating a “high level of interconnectedness and interdependency, making it very complex to steer changes ... towards a more sustainable world” (Ploumen, 2015). This analysis confirms once more that the SDGs provide a valuable framework to tackle these interdependencies. It points to trade policies, which are typically considered as part of the ‘**external**’ track, but the consumption side shows how strongly rooted they are domestically as well, and hence part of the ‘**domestic-external**’ track.

## **SDG 2 on food security, nutrition and sustainable agriculture**

The EU was the largest net importer of products causing deforestation between 1990 and 2008, and was significantly ahead of other trading powers such as Eastern Asia (including China and Japan) and North America (European Commission, 2013). Consumption in the EU is responsible for 10% of total deforestation ‘embodied’ in consumption, or 36% of embodied deforestation traded internationally (European Commission, 2013, p. 35). The most important driver of deforestation during that period was the EU’s consumption of livestock products, either through the import of feed products or directly through the import of livestock products (mainly meat) (European Commission 2013, pp. 29-30). Given that soy is the crop that accounts for the largest part of feed imports, another study calculated that the EU used 20 % of global soy production (2007), and that the total global land area required to satisfy EU demand for soy was close to 17 million hectares (World Wildlife Fund [WWF], 2015, p. 6). This situation points to the strong relevance for the domestic-external track in SDG 2 on food security, nutrition and sustainable agriculture, and its links to SDG 13 Climate and SDG 15 Biodiversity, for instance.

Environmental pressure related to food production in the EU is usually not mentioned in EU publications on agriculture and development. The 2015 EU Report on PCD only mentions the principle that the EU Common Agricultural Policy (CAP) should avoid adverse economic impacts and minimise distortive impacts on trade and markets outside the EU.

The CAP clearly influences the potential for non-EU farmers to develop a sustainable agriculture. On the negative side, recent EU dairy-sector reforms (particularly the abolition of milk production quotas) are expected to result in the dumping of EU-produced milk and milk products in developing countries, threatening to undermine, for example, existing milk-to-dairy supply chains in certain parts of sub-Saharan Africa (Goodison, 2015). On the positive side, however, there are examples that the raised quality standards on the quality and safety of food in the EU, if adopted by non-EU farmers, can lead to



substantial benefits for small-scale farmers (Asfaw, Mithöfer, & Waibel, 2010). The draft self-assessment of the OECD for PCSD falls short in addressing the wider sustainable development context in the section on food security: Environmental pressure is considered as one of the threats to food security, but the consumption-side within the EU has not been addressed (see OECD, 2015b). The other way round, population growth trends as well as changing diets in emerging economies – in particular towards more meat and dairy consumption – are strong global drivers for this SDG to be tackled when turning global food production and consumption into sustainable systems.

### **SDG 12 on Sustainable Consumption and Production (SCP)**

SDG 12 is the other SDG that has probably the strongest relevance for the domestic-external track (as well as for the external one). This SDG covers in its targets the implementation of the UN 10 Year Framework on SCP (12.1); natural resources management (12.2); food waste and supply chains (12.3); chemicals (12.4); waste generation (12.5); sustainable reporting by companies (12.6); and sustainable public procurement (12.7). All these targets require analysis beyond domestic systems, because of the interconnected global value chains.

The increasing scale and complexity of the production and consumption system create major challenges for policymakers and business, as well as opportunities for innovation. These include (EEA, 2015a, p. 150):

- Consumer choices may lead to undesired environmental and social outcomes, as market prices for end products typically do not reflect the full cost and benefits along the value chain.
- While increased international trade has to some extent benefitted consumers, the complex mixture of environmental and socio-economic costs and benefits along the supply chains also hamper the identification and management of the problems related to European consumption.
- As production-consumption systems serve multiple and partly contradictory functions, change will involve trade-offs. Different actors will hence support or resist change, and potential losers are often more vocal than potential winners (EEA, 2013).
- While government efforts to manage the socio-economic and environmental impacts of production-consumption systems may already face obstacles domestically, the scope to influence of such impacts in other regions of the world is even smaller (EEA, 2015a, p. 151).

An example of such difficulties recently occurred in the Swiss Parliament, which rejected the so-called fair food initiative (24 February 2016), the intention of which was to allow only those goods to be imported that have been produced in an environmentally sound way, taking animal welfare into account, and under fair labour conditions. The Parliament argued that the proposal was not necessary, would lead to higher food prices, and would conflict with international trade law. As the latter argument appears regularly when it comes to such initiatives, it seems that there is a root cause in these trade rules that needs to be tackled.

The Dutch Minister for Development Cooperation Ploumen concluded:

The opportunities that come with internationally traded goods are a blessing. But the damaging effects of unsustainable production are a curse. ... The most serious environmental and human rights violations tend to occur at the beginning of the production chain. Often in developing countries where monitoring and regulation is lacking. (Ploumen, 2015)

These challenges again point to the need for an integrated approach in order to understand the production-consumption systems better: Which incentives structure them? Which functions do they perform? How do system elements interact? And which impacts do they generate? What are the opportunities to reconfigure them? Examples of integrated approaches include life-cycle analysis, which also helps to prevent improvements in one area being offset by negative changes in others. So far, for example, a certain decoupling has been achieved between household expenditure and global environmental pressures (which declined or grew less than expenditure), mainly caused by improved efficiency in the production of goods and services, rather than by changed consumption patterns (EEA, 2015c, p. 32). Such decoupling has remained limited though, especially through the so-called rebound effect, that is, efficiency gains leading to increasing consumption (EEA 2015a, p. 112). The EEA concludes that “European consumption and production patterns impact both the European and global environment” (EEA, 2015a, p. 40) and that “[r]educing the impacts of European consumption requires fundamental changes in lifestyle, including in the size and location of dwellings, transport systems and diets” (EEA, 2015c, p. 30).

Virtually all global megatrends identified by EEA (2015b) are relevant for this SDG, but especially the following: global population trends, greater competition for resources, urbanisation, accelerating technological change, growing pressures on ecosystems, an increasing multipolar world including governance challenges and diversified governance approaches, as well as the debate about continued economic growth and the limitations of GDP as a measure of human well-being and the sustainability of growth. With the adoption of the proposed **Circular Economy** Package in 2015, the European Commission has shown its ambition to take a holistic approach towards consumption and production which entails taking into account “the full circle” (that is, complete chains), and mentions that the Circular Economy Action Plan will be instrumental in reaching SDG 12 in particular. It also recognises that the domestic-international relation: “The circular economy will also need to develop globally. Increased policy coherence in internal and external EU action in this field will be mutually reinforcing” (European Commission, 2015f).

While environmental considerations need to be integrated also into EU external policies<sup>30</sup>, it seems that quite a lot of additional work will be required. In the 2015 report on Policy Coherence for Development, from the whole basket of topics covered by SDG 12 only food was mentioned – and only in connection with food security.

More recently, the 7th Environment Action Programme is the first EU policy to include goals on reducing environmental pressures caused by European consumption, including impacts outside EU borders (EEA, 2015c, p. 31). An EU Action Plan on Deforestation and Forest Degradation – as called for by the 7th Environmental Action Programme – should

---

30 Article 11 (environmental integration) of the TFEU applies to all EU policies.

aim at rendering the EU's consumption and production more sustainable; helping forested countries to end deforestation and forest degradation; and ensuring that the EU's consumption, investment and production are not linked to illegal activities, corruption and violation of customary land rights and legislation.

## **5 Linking the SDGs, and focus areas of the EU and the European Commission: still a long way to go?**

The SDGs represent an opportunity to tackle Europe's problems in their global context as they provide a universally applicable framework for a sustainable development to be translated into national and regional contexts. The European Commission already took a similar view in its framing of the initiative for a

new approach to ensure Europe's economic growth and social and environmental sustainability beyond the 2020 timeframe, taking into account the Europe 2020 review and the internal and external implementation of the United Nations Sustainable Development Goals (European Commission, 2015e, Work Program 2016).

Integrating the SDGs into a European strategic framework is no minor challenge: a complex landscape of overlapping and sometimes conflicting policy priorities has emerged. The 2001 EU Sustainable Development Strategy (SDS) has not been withdrawn and is therefore still valid. As the screening in this section will demonstrate, the EU SDS clearly has a broader scope than the Europe 2020 Strategy of 2010, as well as the other overarching EU strategies and initiatives. Also, it already provided a long-term vision with a focus on policy coherence and the decoupling of environmental degradation and resource consumption, and called for a "major reorientation of public and private investments towards new, environmentally friendly technologies" (European Commission, 2001, p. 2). Furthermore, the statement "Our policies – internal and external – must actively support efforts by other countries – particularly those in the developing world – to achieve development that is more sustainable" can be seen as a precursor of what is now framed as PCSD (and was to some extent already attempted by PCD).

The Europe 2020 Strategy focuses on growth that should be 'smart, sustainable and inclusive' (European Commission, 2010). It includes five headline targets and seven Flagship Initiatives. While the Flagships are still floating, they are meanwhile rarely mentioned in Commission publications. The Europe 2020 Strategy was meant to be reviewed half-way through its ten-year period in 2015. A stock-taking Communication (European Commission, 2014) concluded that the EU's environment, economy and social systems faced big challenges and that the EU's economic system "still encourage[d] the inefficient use of resources by pricing some below true costs." On the positive side, it was concluded that the EU's climate change and energy objectives were within reach. The number of people in the EU at risk of poverty and social exclusion had, however, increased. The seven Flagship initiatives had played a role as catalysts for action. The European Semester had provided a credible framework for policy implementation, analysis and monitoring, but needs to become more inclusive. The EU external agenda was considered an important source of potential growth and jobs, but the Communication did not link this to domestic action or to their impacts beyond the EU.

One year later, the new Juncker Commission published the results of a public consultation on the results of the EU 2020 Strategy (European Commission, 2015b). The Commission concluded that the Europe 2020 Strategy was broadly seen as having meaningful objectives and priorities “in the light of current and future challenges”. The main new challenge deduced from the consultation was a need to improve the delivery of the strategy through enhanced ownership and involvement on the ground. Critical comments as regards the lack of priority for sustainable development were not considered important enough to be covered in the Communication on results of the consultation.

The Europe 2020 Strategy is still the driver of the European Semester, which currently mainly monitors macro-economic parameters, thus not really covering all Europe 2020 priorities. The announcement in the 2016 Work Programme of a comprehensive “new approach beyond 2020” suggests that the Juncker Commission has lost its appetite to produce a revised Europe 2020 Strategy. This could at the same time be good news for implementing the SDGs into an EU strategic framework. However, to achieve this we should also look at the three other sets of Commission priorities that exist alongside the Europe 2020 strategy (see below): the Juncker Commission’s Ten Priorities (2014); the Five Presidents’ Report (2015); and the European Fund for Strategic Investments (EFSI, 2015). The following short analysis will show that these sets of priorities, as well as the Europe 2020 priorities and the 2014-2020 European Structural and Innovation Funds (ESIF), are all fairly different, but have one feature in common: they cover the SDGs only in a limited way and some of the SDGs are not covered at all.

### **The Europe 2020 Strategy**

The relations between the Europe 2020 Strategy and the SDGs are projected in Table 4. While it covers – at least in principle – the three dimensions of sustainable development (“for smart, sustainable, inclusive growth”<sup>31</sup>), the Europe 2020 Strategy does not yet address the international perspective, such as the impacts of EU domestic policies on other parts of the world and external policies including development cooperation.<sup>32</sup> Two SDGs – different from the ones in the Ten Priorities (see Table 5) are not covered at all: SDG 2 Food and Agriculture, and SDG 16 Governance, while SDG 6 Water and SDG 11 Cities are addressed at least in a limited way.

---

31 [http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_en.htm)

32 The strategy itself includes a chapter on “Deploying our external policy instruments” (European Commission, 2010), which mainly addresses trade and international macro-economic policy coordination, as well as the external aspects of various internal policies (such as energy, transport, agriculture), but this is not followed-up in the priorities or flagship initiatives.

EU 2020: Priorities, targets and flagship initiatives	Sustainable Development Goals *																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
<b>Smart growth</b>								X									
<i>Target 1:</i> Employment rate					X			X		X							
<i>Target 2:</i> R&D/GDP ratio								X									X
<i>Target 4:</i> Rate of early school leaving and third level education				X													
<i>Flagship (1):</i> Digital agenda for Europe (digital single market)								X	X								
<i>Flagship (2):</i> Innovation Union			X				X	X	X			X	X	(X)	(X)		X
<i>Flagship (3):</i> Youth on the move				X				X									
<b>Sustainable growth</b>												X					
<i>Target 3:</i> Climate change and energy: ‘20 – 20- 20 targets’							X		X		(X)	(X)	X				
<i>Flagship (4):</i> Resource-efficiency						(X)	X					X	X	(X)	(X)		
<i>Flagship (5):</i> An industrial policy for the globalisation era									X								X
<b>Inclusive growth</b>										X							
<i>Targets 1. and 4. (repeated)</i>																	
<i>Target 5:</i> Reduce risk of poverty and social exclusion	X									X							
<i>Flagship (6):</i> Agenda for new skills and jobs				X				X									
<i>Flagship (7):</i> European platform against poverty	X									X							

\* Brackets indicate possible positive effects on these SDGs through the respective priority, target or flagship.  
Source: European Commission, DG RTD (2015)

### The Juncker Commission’s Ten Priorities

Table 5 links the ‘Juncker Ten Priorities’<sup>33</sup> and the SDGs. Two SDGs are not covered at all (SDG 14 Oceans and SDG 15 Biodiversity), and others only to a limited extent (SDG 4 Education, SDG 6 Water, SDG 11 Cities and SDG 12 Sustainable Consumption and Production).

33 [https://ec.europa.eu/priorities/index\\_en](https://ec.europa.eu/priorities/index_en)

**Table 5: The European Commission’s Ten Priorities (July 2014) and the SDGs**

European Commission Ten Priorities	Sustainable Development Goals *																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Jobs, Growth and Investment	X	X	X	(X)		(X)	(X)	X	X	(X)	(X)						X
Digital Single Market								X	X								X
Energy Union and Climate						(X)	X	X	X		(X)	(X)	X				
Internal Market								X		X							
Economic and Monetary Union								X		(X)							
EU-US Free Trade								X									
Justice and Fundamental Rights					X					X							X
Migration										X							
EU as a Global Actor																X	X
Democratic Change					X					X						X	

\* Brackets indicate possible positive effects on the SDGs through this Priority  
 Source: European Commission, DG RTD (2015)

### The Five Presidents’ Report

As Table 6 shows, a more narrow set of priorities was chosen in the ‘Five Presidents’ Report<sup>34</sup> on how the Eurozone countries could develop a better economic governance together. This report was prepared by the President of the European Commission, in close cooperation with the President of the Euro Summit, the President of the Eurogroup, the President of the European Central Bank, and the President of the European Parliament. The report focusses on economic, financial, monetary and fiscal issues (topics 1–4), and includes governance as a fifth topic. It contains six references to sustainability (all in the connotation of ‘long-lasting’), two to energy (as in ‘energy markets’), some on employment and social inclusion, one reference to health systems, and none on any other areas such as poverty, food security, climate, water, resource use and waste, ecosystems and innovation. The term ‘environment’ only occurs in the term ‘business environment’.

34 From 22 June 2015 ([https://ec.europa.eu/priorities/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union\\_en](https://ec.europa.eu/priorities/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en)).

<b>Five Presidents' Report Priorities</b>	<b>Relation to the SDGs</b>
1. The Nature of a Deep, Genuine and Fair Economic and Monetary Union	Relation to SDG 8; no reference to changing the economic system (e.g. SCP, resource efficiency), but rather business-as-usual.
2. Towards Economic Union – Convergence, Prosperity and Social Cohesion	Part of SDG 8 (decent work for all); some references to social inclusion
3. Towards Financial Union – Integrated Finance for an Integrated Economy	Some relation to SDG 8 and SDG 17
4. Towards Fiscal Union – an Integrated Framework for Sound and Integrated Fiscal Policies	Some relation to SDG 17
5. Democratic Accountability, Legitimacy and Institutional Strengthening	Part of SDG 16 (Governance)
Source: Author	

### **The European Fund for Structural Investments (EFSI)**

In terms of governance, the European Fund for Structural Investments (EFSI) is an interesting experiment. EFSI did not start with a thematic agenda of (macro-economic) priorities but focused on “removing obstacles to investment, providing visibility and technical assistance to investment projects and making smarter use of new and existing financial resources”; it aims at mobilizing new public and private investments of at least 315 billion euros in three years and investing this in the “real economy”.<sup>35</sup> The first batch of proposals by Member States contained many proposals that had not passed earlier selection criteria including environmental ones, for example in the context of the European Structural and Innovation Funds (ESIF). Gradually, more private investment proposals emerged. In January 2016, an overview of the investment projects accepted under the EFSI showed that the Fund attracted projects in seven clusters, which seem to align better with the SDGs than, for example, the Juncker Ten Priorities paper: Environment, climate and energy so far cover 39% of all financing.<sup>36</sup> This turns out to be in line with the promise of the Juncker Commission that it would “achieve its economic goals with the building of socially and environmentally sustainable new industries” (First Vice-President Timmermans, in UNEP, 2015b, p. 13).

EFSI investments correspond to real investment needs/opportunities for which until now financing had been cumbersome, and may reflect the fact that a substantial percentage of private investors are already moving towards sustainable development. This corresponds with the fact that sustainable development, energy and climate, circular economy and water scarcity have been prominently on the agenda of the World Economic Forum in Davos in the past years. The governance lesson might be that governments – including the European Commission – could benefit from better watching the changing agendas of the

35 [http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan\\_en](http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_en)

36 Next to small businesses with 27%, transport with 19%, digital infrastructure with 10%, and health and innovation with each 3% (EFSI investments – state of play January 2016; [http://www.eib.org/efsi/efsi\\_dashboard\\_en.jpg](http://www.eib.org/efsi/efsi_dashboard_en.jpg)).

more long-term thinking part of the business community, as well as of civil society organisations.<sup>37</sup>

### **The European Structural and Investment Funds (ESIF)**

To add to the so far rather eclectic-looking EU approach, the funding priorities of the European Structural and Innovation Funds (ESIF), which is intended to guide public investments from the EU budget from 2014 to 2020, present a different picture again. The ESIF comprises five different funds with a combined budget of 454 billion euros: the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF), the Cohesion Fund (CF), the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), and the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF). The ESIF have 11 common investment priorities termed Thematic Objectives.<sup>38</sup> In these priorities, several SDGs are not covered, in particular SDG 3 Health; SDG 5 Gender; SDG 10 Inequality; and SDG 11 Cities (although some budget is allocated for this).

### **The EU Sustainable Development Strategy (2001/2006)**

It is not without reason that the screening of the main overarching EU strategies and initiatives in this section closes with the second strategy of this kind in 2001 (after the Lisbon Strategy in 2000, the precursor of the Europe 2020 strategy). In its vision, coverage, understanding of long-term impacts and challenges, and its linkages between domestic and external policies and developments, the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) is by far the closest to the 2015 SDGs among all the strategies reviewed (see Table 7). The EU SDS focused on six main challenges on the basis of an assessment of their likelihood to pose *severe or irreversible threats* to the future well-being of European society, if not tackled (see similar Regional Environment Centre [REC], 2016): global warming; threats to food safety and public health (infectious diseases, anti-biotic resistance, chemicals); waste volumes and loss of biodiversity and soils; transport congestion and regional imbalances; as well as poverty; and ageing. For the first four challenges, 10 new ‘headline objectives’ and measures at EU-level were adopted, while for the latter two, the objectives and measures as adopted in the Lisbon

---

37 See, for instance, the proposal to revise the Juncker Ten Points by the European Environmental Bureau (December 2015): Juncker Commission Political Priorities Revisited. <http://www.eeb.org/index.cfm/library/juncker-commission-political-priorities-revisited/>.

38 1. Strengthening research, technological development and innovation; 2. Enhancing access to, and use and quality of information and communication technologies (ICT); 3. Enhancing the competitiveness of small and medium-sized enterprises (SMEs); 4. Supporting the shift towards a low-carbon economy in all sectors; 5. Promoting climate change adaptation, risk prevention and management; 6. Preserving and protecting the environment and promoting resource efficiency; 7. Promoting sustainable transport and removing bottlenecks in key network infrastructures; 8. Promoting sustainable and quality employment and supporting labour mobility; 9. Promoting social inclusion, combating poverty and any discrimination, 10. Investing in education, training and vocational training for skills and lifelong learning; 11. Enhancing institutional capacity of public authorities and stakeholders and efficient public administration. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/glossary/t/thematic-objectives](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/t/thematic-objectives)



Strategy (2000) were included in an Annex, but considered as integral part of the SD strategy. The EU SDS 2001 also included cross-cutting elements on policy effectiveness.<sup>39</sup>

The revised EU SDS 2006 maintained these six priorities, including a merger of ‘Poverty and social exclusion’ with ‘Ageing society’ and adding migration to the new priority ‘Social inclusion, demography and migration’. It furthermore added the priorities ‘Sustainable consumption and production’ and ‘Global poverty and sustainable development challenges’, as well as two cross-cutting priorities that aim to contribute to the knowledge society: ‘Education and training’ and ‘Research and development’.

The analysis shows the value of pursuing long-term strategies including follow-up and regular reviews. In retrospect, the selection of priorities in the EU SDS was farsighted and robust, as most of them are still (highly) relevant after 15 years. The same applies to the identified cross-cutting elements. What is in particular remarkable is that the domestic-external track has already been addressed (“Take enlargement and the global dimension into account”), and in some areas specifically.

However, the priorities have changed, and only partly due to progress made: The review of the EU SDS in 2009 (European Commission, 2009) shows a mixed picture in progress made, a long way to go in several policy targets, and an ongoing need for action in most priority areas (as do the gap analyses of Section 4). Against this backdrop, the shift in priorities is not fully plausible. A comparison of the EU SDS 2006 priorities and the Europe 2020 flagship initiatives shows that a good number of operational objectives of the former are addressed very poorly or not at all in the latter (Pisano, Berger, Endl, & Sedlacko, 2011, pp. 18-21). Many of those covered to some extent are found in the flagship initiative “A resource-efficient Europe”. Sustainable transport and public health have the weakest coverage, as well as global poverty. Again resource efficiency is not included in the Juncker Priorities, but to some extent in the EFSI. The new Circular Economy Package picks up the issue, but addresses sustainable consumption in a rather technical way only. The laudable international track was largely dropped in the strategies and initiatives following the EU SDS but is now back strongly with the SDGs.

In contrast to the EU and the European Commission, several Member States have pursued their SD strategies and reviewed these on a regular basis (see Subsection 3.1).

---

39 Improve policy coherence and assess the full effects; Use better information (including risk assessment) to assess proposals; Getting the prices right (including the removal of environmentally harmful subsidies); Invest in science and technology for the future; Take enlargement and the global dimension into account.

EU SDS (2001): priorities and headline objectives	Ext. dim	Sustainable Development Goals																
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
<b>EU SDS revised 2006</b>																		
<b>1. Climate change &amp; use of clean energy #</b>								X	(X)	X		(X)	(X)	X				
<i>Meeting Kyoto commitment</i>																		
<i>Get other industrialised countries to comply</i>	X																	
<b>2. Public health</b>																		
<i>Food safety and quality</i>	X		X	X	(X)						(X)		X					X
<i>Chemicals</i>			(X)	X			X						X					X
<i>Infectious diseases and resistance to antibiotics</i>	X		(X)	X			X											
<b>3. Natural resources</b>																		
<i>Break links between economic growth, resources use and waste generation #</i>							(X)	X	X			X	X	X	(X)	(X)		
<i>Protect/restore habitats &amp; halt biodiversity loss by 2010</i>			X				X										X	
<i>Ensure sustainable fisheries, ... , both in the EU and globally</i>	X														X			
<b>4. Transport &amp; land-use</b>																		
<i>Decouple transport growth from GDP growth</i>									X			X	(X)	(X)				
<i>Change of model split</i>									X			X	(X)	(X)				
<i>Balanced regional development, reducing disparities</i>		(X)	(X)						(X)	X	X					(X)	X	X
<b>5. Poverty &amp; social exclusion</b>																		
<i>Eradication of poverty #</i>		X										X						
<i>Employment rate #</i>						X			X			X						
<i>Education young people #</i>					X													
<b>6. Ageing society</b>																		
<i>Pension / health care systems, inter-generational solidarity</i>				X							X							
<i>Public debt and social protection systems</i>									X		X							X
<i>Employment rate of 55 plussers #</i>									X		X							
<b>6. SCP</b>	(X)		(X)				(X)	(X)	(X)	(X)		(X)	X	(X)	(X)	(X)		
<b>7. Global poverty and SD</b>	X	X																X

# Objectives/targets also in the Europe 2020 Strategy; mapping taken over from Table 4.

Source: Author

## 6 Conclusions and recommendations

This paper has attempted to identify areas in which the EU and its Member States are facing specific challenges regarding the implementation of the 2030 Agenda, and where the need for action is particularly large from the perspective of the tracks: domestic, domestic-external, and external. Against the backdrop of the Treaty obligations that the Union shall work for the sustainable development of Europe (Art. 3(3) TEU) and the environmental integration requirement (Art. 11 TFEU), the 2030 Agenda provides ample opportunities to move towards a sustainable development, also in light of global interconnectedness. Conclusions and recommendations with a special focus on the EU with regard to approach and governance (6.1); challenging policy areas to be pursued (6.2); and the EU future strategies (6.3) are presented here.

### 6.1 On approach and governance

#### *Undertaking a systematic mapping of goals, targets and gaps*

**As a first step, moving towards implementation of the 2030 Agenda requires a systematic mapping of all goals and targets against the background of EU and national policies and targets in place** (along with identifying missing ones), as well as an analysis of ‘distance to target’ and the effectiveness of existing policies.<sup>40</sup> This is necessary because of the comprehensive nature of the set of SDGs and the interlinkages between the goals and targets, which at the same way reflects the systemic – and often persistent – nature of many environmental challenges and their strong interdependencies with economic and social ones.

**The EU should give priority to a policy and effectiveness gap analysis:** all 28 EU Member States and the Commission have committed to starting to implement the SDGs as of January 2016, and it would be against the EU’s own principles of ‘Better Regulation’ (2015) to decide on new policies without ex ante evaluation and analysis.

#### *Identifying interlinkages of SDGs and targets*

**In order to improve integration, a nexus approach should be followed,** as is also adopted by the Global Sustainable Development Report (GSDR). Identifying the interlinkages of the SDGs and targets and breaking down the complexity in a digestible way, remains to date like cracking the conundrum and a key challenge for (political) communication – even more so addressing the trade-offs and political decisions through which to reconcile them.

**Horizontal coordination and policy integration should be reinvigorated. This will require the establishment and maintenance of governance structures to ensure such integration and to overcome the traditional silo approach, both at EU- and at Member State-level.** A good balance needs to be found between the strengths and weaknesses of a division of tasks and integrated approaches. For this reason, a nexus

---

<sup>40</sup> This paper has only analysed existing studies/‘gap analyses’ and has not performed an analysis of primary data.

approach should always form part of a broader governance concept that keeps all tools within reach (for instance, with a metagovernance approach). Such a broader, not-‘one-size-fits-all’ approach is also the central principle of the European Commission’s online Toolbox on the Quality of public administration (2015).<sup>41</sup> Division of work, as the classic way of operating in public administrations, is deemed as most efficient and effective, but also leads to ‘silos’. Within the European Commission, a ‘pecking order’ exists where environment and development are both found in the lower ranks. This also applies to competition between sectoral Council formations, and the EP with a division of Committee tasks. A pillarised structure is not capable of tackling complex issues and interlinkages across policy areas. Hence, joint work of different departments (and also beyond the borders of administrations) has become a prerequisite if results are to be delivered. Work forms beyond inter-service consultation, such as matrix organisation and process management, should be further pursued. At the same time, adopting a dogmatic principle of linking everything with everything can lead to complicated and time-consuming consultation, whereas ‘good old bureaucracy’ may deliver faster and smoother.

*Deciding on national and EU-level specific but connected SDG objectives with appropriate governance*

**Once the policy gaps, targets gaps and effectiveness gaps are known, it will be necessary for each country – and the EU where applicable – to establish its own SDG objectives (qualitative) and targets (quantitative), merged into and streamlined with existing national/EU targets.** This will be because a) there are no policies/targets to (fully) cover the respective SDG areas; b) the SDG target is qualitative or has a quantitative place holder (such as ‘x%’) and needs to be specified for each country, unless an existing one already matches; and c) there will be areas considered as not, or less, relevant for a particular country, and/or priorities are established for most urgent actions, largest ‘distance to target’ and/or most persistent problem.

**Target-setting at national level is differentiating the universal agenda and should also include a reflection on the governance environment and its cultural influences along with possible adjustments of the institutional setting** and other elements of a functioning governance for SD such as market and network mechanisms (see, for instance, Niestroy, 2015). Taking care of governance arrangements is critical if the implementation of the SDGs over the next 15 years is to work: here a reflexive learning process should be foreseen.

**The EU should establish an excellent multi-level, multi-sector and multi-actor governance process** that is transparent, inclusive and reflexive, and stimulates sharing of inspiring examples. This should link up with emerging initiatives, such as that of the EESC and the NGO community, and with business organisations and think tanks. **Both bottom-up multi-stakeholder partnerships and governments setting frameworks are required.**

---

41 <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/quality-public-administration-toolbox-practitioners>

*Enhancing ownership and policy coherence amongst and between the domestic, domestic-external and external tracks*

**Pursuing the three parallel tracks identified (domestic, domestic-external, external),** with the aim to achieve greater policy coherence is another key challenge in institutional and procedural terms. Bridging the domestic and external policy domains and arranging for respective institutional settings seems to be a particularly hard nut to crack. While the comprehensive SD agenda underlines that global and national problems need to be addressed in a systemic way, the arrangements for PCD have not lived up to this so far. There is a need to step up the ongoing deliberations on integrating the SDGs into PCD, as up to now PCD only covers parts of the SDGs, is a somewhat siloed approach, and is not well-connected to the domestic dimension of sustainable development. **The core of a PCSD should continue to maintain the PCD focus on the domestic-external track, but it should do this through the lens of sustainable development on both the domestic and external sides.**

**It should be paramount for the EU and its Member States to engage in conceptual efforts to turn PCD into PCSD.** Governance arrangements need to be reviewed in order to dynamise the process, support more connectedness and overcome resistance to joint responsibilities as well as to provide for more bottom-up approaches.

Those Member States which have already pursued horizontal policy coordination for SD and worked on improving their institutional settings for a certain time are now also better off vis-à-vis the domestic-external track, as are countries with a more collective decision-making culture. This also applies in principle to the European Commission, and the new coordination structure with five project teams led by vice-presidents is meant to ensure that the College works together in a close and flexible manner. However, even among countries that are frontrunners in governance terms, only a few appear to have taken some steps on the domestic-external link (see Section 3). It might be a useful approach in certain Member States if individual departments were to elaborate their own SDG strategies, as used to be done in the United Kingdom for example, and as was proposed by the German SD Council; this could trigger ownership in the agenda (RNE, 2015, pp. 19, 27, 35). In any case, as has been true for SD efforts in the past, the 2030 Agenda requires leadership from the top. It needs to be ‘Chefsache’ (engl. ‘a matter for the highest level’) as is already successfully in place in some Member States (such as Germany and Finland). In the Commission, the responsibility of the First Vice-President for sustainable development – only added after pressure from the European Parliament, Member States and civil society groups – goes into the right direction.

**Most effective would be a Commission-wide task force on implementing the SDGs domestically and externally,** by broadening the existing collaboration between DG DEVCO and DG Environment to include the economic (DG GROW, DG ECFIN), research and innovation (DG RTD) and social (DG EMPL, EAC) sectors, as well as those responsible for major investments (DG REGIO and AGRI) and for the external dimension (DG DEVCO, EEAS). Such a task force would be able to detect when sectors are not willing to ‘leave their comfort zone’ as well as bring ‘win-win’ options or difficult trade-offs to higher levels without delay. Under the political responsibility of Vice-Presidents Timmermans and Mogherini, a shared lead by the Secretary-General of the Commission (responsible for coordination of SD) with a core group of the DGs seems appropriate.

**Strong political leadership also requires that administrative capacities function sufficiently** as implementation might otherwise be weakened. In the meantime, the Secretariat-General has taken up the lead of an Interservice Steering Group on Agenda 2030 implementation, although no dedicated entity is recognisable for the coordination of Commission-wide support for the First Vice-President's tasks.

*Action at EU-level and policy coordination between the EU and Member States*

**Enhanced action will be appropriate at EU-level and/or in the Member States, depending on EU's competence and in light of the subsidiarity principle. A two-level coordination seems to be most desirable for the EU across the board**, as the SDG framework emphasises an integrated approach that applies to the goals, the three basic dimensions of sustainable development, and the three tracks domestic, domestic-external, external, as introduced in Section 2 (see Figure 1). This was already introduced once for areas with no or fewer competences of the EU, in the form of the Open Method of Coordination (OMC). This approach was also at the heart of the Europe 2020 Strategy, which was conceived in such a spirit "as partnership between the EU and its Member States".<sup>42</sup> However, there is also room for improvement in areas *with* EU competence, in particular on the implementation side. A partnership approach is planned here, for example through the new Environmental Implementation Review initiative of the Commission, which aims at stimulating Member States to find innovative solutions to persistent implementation problems, beyond and in addition to classical legal enforcement, and could also cover the most relevant environment-related SDG targets.<sup>43</sup>

**The pragmatic, problem- and solution-based approach of the European Semester might be highly appropriate for monitoring and guiding the implementation of the SDGs.** The European Semester has been by and large a successful governance framework for national implementation of the Europe 2020 Strategy, and might therefore also be used as (part of a) mechanism for coordinating the SDG implementation and bringing the Member States' reporting together at EU-level (see Hackenesch et al., 2016).<sup>44</sup> Its current macro-economic focus would need to be widened. The alternative to linking SDG monitoring and reporting to the Semester would be to establish a separate governance mechanism for the SDGs. This may lead to an institutionalised disconnection between SDGs and the main economic and social EU governance, which might result in frequent conflicts between the two mechanisms in terms of policy coherence.

---

42 Taking stock of the Europe 2020 strategy (European Commission, 2014, p. 3). On the social side there has been, for example, the European platform against poverty.

43 See EIR Roadmap [http://ec.europa.eu/environment/eir/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm).

44 As the annual European Semester cycle is in fact co-governance of Council and Commission (for instance, the Semester recommendations are in the end adopted by the European Council while the Member States report annually by way of updates to their National Reform Programmes), since the start in 2011 a pragmatic practice has evolved which is more problem-based than competence-based. In this shared governance framework, subsidiarity issues remain in the background: the Semester tackles various topics for which the European Commission has no or only weak competences, such as national tax systems, environmentally harmful subsidies, education and employment, and other social policies.

### *Tracking progress on implementation: measurement and indicators*

Next to the governance issues of how to tackle problems in a more integrated way and to operationalise the interlinkages of the SDGs and targets, challenges also arise in connection with measuring and indicators. Identifying a global set of indicators is strongly determined by the criterion of data availability.

**However, OECD countries must a) not fall behind their existing targets and indicators, and should b) advance in developing more integrated indicators for the nexus approach.** Cluster indicators might eventually replace the HDI-footprint framework. For the time being, however, this remains valid as a proxy for illustrating the desired development direction towards the “Global Sustainable Development Quadrant” of high-, middle- and low-income countries alike (see Figure 5 in Subsection 4.1.) and, with that, as illustration of the universal SDGs.

### *Keeping the long-term perspective in mind when prioritising investments*

**For implementing the SDGs domestically and externally, global megatrends are important drivers influencing any policy action** (and vice-versa). The European Commission and the Member States need to take the long-term perspective, inter alia by using analytical work on global megatrends and foresight work<sup>45</sup> when preparing new policies, implementing or overseeing implementation.

**Taking a long-term perspective is necessary to create political awareness that today’s investments are essential for effecting the long-term transitions we need**, in two ways: a) Investments in environmental and other infrastructure usually take a long time to deliver results (long ‘lead time’), so investment decisions need to be selected carefully, and b) wrong investments may lock in existing technologies, limit options, or hinder the development of substitutes (EEA, 2015a, p. 161).

## 6.2 On challenging policy areas to be pursued

From the analysis carried out in this paper, several conclusions can be drawn for policy areas where recalibrated or reinvigorated action of the EU and its Member States would be required to tackle the problems at stake in the identified three tracks domestic, domestic-external and external:

**The strongest overlap in the gap analyses examined lies in SDG 12 on sustainable consumption and production**, with Target 12.3 on food waste underlined, **and SDG 8 Economy and Employment**, with an emphasis on Target 8.4 resource efficiency. In a nutshell, the analysis confirms that the main challenges for the high-income countries lie in the ‘middle circle’ of the goals (see Figure 2): the production, distribution and delivery of goods and services that in turn depend on an intact natural environment (‘outer circle’).

---

<sup>45</sup> For instance, by the European Environment Agency (EEA 2015a); foresight work by the DG Joint Research Center, DG RTD and others (see also the announced integrated assessment “The World in 2050” by IIASA, SEI, Columbia University, SDSN, Alpbach-Laxenburg Group; <http://www.iiasa.ac.at/web/home/about/news/150312-World-in-2050.html>).

In the ‘inner circle’ (well-being, people-centred) as well, some challenges have been arising, in particular in connection with inequality (SDG 10) which has increased in particular in Anglo-Saxon countries (Keeley, 2015, p. 55) and is a more recent phenomenon in EU Member States in general.

**Beyond SDG 12 and SDG 8, three thematic areas come across as priority areas to work on: SDG 9 (Infrastructure and Investment) and its linkages with five other SDGs; SDG 10 (Inequality), linked to four other SDGs; and SDG 2 (Food and Agriculture) in connection with three other SDGs.**

Firstly, one clear result is a lagging of quite a large number of OECD EU Member States with regard to **SDG 9 (Infrastructure & Investment)**. This also applies to countries that rank fairly high in GNI and thus points to an investment gap. When taking other lagging indicators into account, investment in infrastructure and R&D expenditure would be most effective in areas that also serve other SDGs, such as:

- **Water (SDG 6)** (for instance, a lack of wastewater infrastructure – a translation of Target 6.2),
- **Energy (SDG 7)** (especially renewable energy – Target 7.2),
- **Cities (SDG 11)** (especially sustainable transport (Target 11.2) and municipal waste (Target 11.6), but also energy efficiency in buildings and refurbishment of buildings in order to reduce land consumption), and
- **SCP (SDG 12)** (circular economy, waste – Target 12.5, and especially food waste – Target 12.3).

The role of science, technology and innovation (STI) for the SDGs in general needs to be strengthened and the STI potentials exploited, also with the aim of supporting behaviour change as part of **SDG 12. Target 9.5** should be fully exploited with social innovations as a key element (EC, DG RTD 2015).

There is a quite large overlap in gaps analysed for **Energy SDG 7**, while the **Climate Change SDG 13** received rather ‘sunny’ assessments both for the trends and the current level of objectives. It is clear however that, at the latest in light of the COP21 agreements, both areas will require bigger steps towards transitional change. Furthermore it would be recommendable to provide better links between the two within an EU framework for the SDGs than was done in the set of SDGs itself.

A second quite clear challenge is identified for the **Inequality SDG 10**, for the aspects relating to the **Education SDG 4**, as well as for the related employment aspects of the **Economics and Employment SDG 8**, and similarly for the related **Gender Equality SDG 5**. Sweden also flags negative trends for Target 1.2 under the **Poverty SDG 1**.

The third area of enhanced need for action identified is the **Food and Agriculture SDG 2**. Especially on the side of agricultural production, the need for a shift is large, given its significant negative impact on other SDGs, such as the **Water SDG 6** and **Biodiversity SDG 15**. In the Netherlands, the water quality Target 6.3 (also in relation to Target 3.9 under **Health SDG 3**) and the Target 6.6 on water-related ecosystems (relating to SDG 15 Biodiversity) have been identified as areas where a fundamental change in the current



approach would be required to achieve existing policy targets (determined by both EU and national policy).

There is also a link between the **Food and Agriculture SDG 2** and the **Health SDG 3** in high-income countries (and rising in middle-income countries), given unfortunate nutrition patterns, which also results in high obesity rates. ‘Win-win’ approaches are in reach, even if they seem difficult to pursue. Efforts to improve the sustainability of the food chain might now be riper for success, as the awareness of healthy food has increased greatly and behaviour change has already begun. This should be taken advantage of and further supported, wherever related measures are possible, such as public procurement or catering for public venues. Meat and dairy consumption is also of particular relevance when it comes to the impacts in third countries such as deforestation. Reducing this consumption would hence be particularly effective for several objectives, including lowering agricultural nitrogen and GHG emissions, aligning with health recommendations and, together with reducing food waste (Target 12.3), possibly also contributing to global food security.

Food consumption is one aspect of the area **SDG 12 Consumption and Production** – the core challenge for ‘high-consumption’ countries. It requires enhanced action both on the production and the consumption side, as is now foreseen in the ‘Circular Economy package’ of the EU. This calls for strong support in its implementation from the viewpoint of the universal SDGs, and has the potential to serve as a role model for emerging countries to follow. The domestic-external track is particularly strong in this SDG, as most of the EU’s consumption and production depends on imports of raw material from other, and largely developing, countries (see Subsection 4.2).

Finally, on **SDG 16 Institutions/Governance** as well, not everything looks rosy in the EU: also here corruption is at a level that cannot be neglected. As this has a strong impact on the implementation capacity in all other goal areas, governance issues require special attention. This matches the EU attempt for ‘Better Regulation’, which must be used as a true vehicle for governance beyond legal instruments, and with a broader ‘toolbox’.<sup>46</sup>

As **SDG 17** not only covers ‘global partnerships’ but also a broad range of “Means of Implementation”<sup>47</sup>, it seems difficult to use just very few proxy indicators – if possible at all. The percentage of ODA alone is not appropriate, in particular as means of financing are meant to be broadened. For the EU, this will in any case be the subject of debate within the context of the review of the European Consensus for Development.

### 6.3 Walking the talk: towards a Sustainable Development Union

As ‘every disadvantage has its advantage’, the current ‘priority confusion’ could be pushed into a direction that is beneficial to a full and comprehensive implementation of the SDGs. When one considers recent statements by First VP Timmermans, VPs Katainen

---

46 For instance, metagovernance as tool for ‘common but differentiated governance’ for SDG implementation (Meuleman & Niestroy, 2015).

47 Including the finance for development aspect, policy areas such as trade, as well as the coordination vehicle ‘Policy Coherence for Sustainable Development’ and capacity-building in general.

and Georgieva, and VP/HR Mogherini, there is some hope that these Vice-Presidents of the European Commission will ‘walk their talk’. As far as the link between the domestic and external agenda is concerned, there are in any case still miles to go, inter alia, as most of the Commission’s priorities do not take this track into account. While the Commission is facing difficult times and wants to become “more modest”, “concentrating on a few important issues that we can only solve together ... such as the migrant crisis, energy supply and the digital internal market” (Timmermans, 2016), this clearly also applies to the required path of transformation. It is encouraging to hear the words of Dutch Minister Ploumen, who is coordinating the SDGs during the country’s EU Presidency in 2016:

We urgently need to transform the way we produce and consume. ... If consumers demand sustainable products ..., the EU is the place to make this happen. ... The EU needs to create better coherence between development and trade policy. With a focus on sustainable value chains and responsible business conduct. (Ploumen, 2015)

**The SDGs provide a framework and a reference point for long-term orientation. Their implementation will require one or two overarching strategies.** Such long-term strategies serve continuity and support the pursuit of persistent challenges. The comparison in this paper of the EU SDS and more recent strategy and priority-setting EU documents, including the EU 2020 Strategy and the Juncker Ten Priorities, shows that fifteen years after its adoption **the EU SDS is still by far the best point of reference for a new strategy** for SDG implementation in the EU and its Member States. In order to link the domestic and external implementation of the SDGs in an appropriate way, the work on the EU Global Strategy and the “new approach beyond 2020”, as two likely overarching strategies, should be pursued simultaneously, and not subsequently. The same applies to the revision of the European Consensus for Development and its links with the “new approach beyond 2020”.

**All strategies require underpinning governance mechanisms for monitoring progress and reviewing priorities. Overarching strategies require leadership and, with this, review at the top.** Along these lines, it was foreseen that the EU SDS be reviewed annually at the Spring European Council. This mechanism did not fully come to life, but the annual European Semester cycle, as introduced for the EU 2020 Strategy, has proven a successful governance mechanism with a similar revision by the Head of States. The promised integration of the 2030 Agenda in the Commission’s “new approach beyond 2020” may become a time-consuming battle between vested interests. This quest can only deliver the needed outcome if it is guided by strong political leadership by the Commission and the 28 national governments, supported by the European Parliament, and with the appropriate pressure from business and civil society groups.



## Bibliography

### 1. Key pieces of work on SDG implementation/gap analyses, etc.

#### *OECD countries*

- Keeley, B. (2015). Income inequality. The gap between the rich and the poor. *OECD Insights*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/social/income-inequality-9789264246010-en.htm>.
- Kroll, C. (2015). *Sustainable Development Goals: Are the rich countries ready?* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Retrieved from [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie\\_NW\\_Sustainable-Development-Goals\\_Are-the-rich-countries-ready\\_2015.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_NW_Sustainable-Development-Goals_Are-the-rich-countries-ready_2015.pdf).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014). Policy coherence for sustainable development in the post-2015 framework. PPT presentation by Ernesto Soria Morales, EU PCD Focal Points Meeting, Brussels, 21 October 2014.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015a). *Better policies for development 2015: Policy coherence and green growth*. Paris: OECD Publishing. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236813-en>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015b). *Framework for Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD) – A self-assessment tool to design, implement and track progress on mutually supportive policies for sustainable development*: Preliminary Draft for Discussion. Retrieved from <http://www.oecd.org/pcd/TOOLKIT%20FRAMEWORK%20FOR%20PCSD.pdf>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015c). *From MDGs to SDGs – What does it mean for PCD?* PPT presentation by Ebba Dohlman, EU Focal Points Meeting, Brussels, 2 December 2015. Retrieved from <http://www.oecd.org/pcd/>.

#### *EU (mostly with nollittle relation to the SDGs) / various EU Member States*

- European Commission, DG RTD. (2015). *The role of science, technology and innovation policies to foster the implementation of the sustainable development goals (SDGs)*. Report of the expert group 'Follow-up to Rio+20, notably the SDGs'. Expert group composed of: Enrico Giovannini, Ingeborg Niestroy, Måns Nilsson, Françoise Roure, Michael Spanos. Brussels, October 2015. Retrieved from <http://ec.europa.eu/research/environment/index.cfm?pg=sdgss>.
- European Environment Agency (EEA). (2015a). *The European environment – state and outlook 2015: Synthesis Report*. Copenhagen: Author. Retrieved from <http://www.eea.europa.eu/soer#tab-synthesis-report>.
- European Environment Agency (EEA). (2015b). *The European environment – state and outlook 2015. Assessment of global megatrends*. Copenhagen: Author. Retrieved from <http://www.eea.europa.eu/soer#tab-global-megatrends>.
- European Environment Agency (EEA). (2015c). *The European Environment – State and Outlook 2015. European Briefings*. Copenhagen: Author. Retrieved from <http://www.eea.europa.eu/soer#tab-thematic-briefing>.
- Eurostat. (2015a). *Sustainable development in the European Union*. 2015 monitoring report of the EU Sustainable Development Strategy. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi: 10.2785/955039. Retrieved from <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-GT-15-001>.
- Eurostat. (2015b). *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi: 10.2785/55853. Retrieved from [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Smarter,\\_greener,\\_more\\_inclusive\\_-\\_indicators\\_to\\_support\\_the\\_Europe\\_2020\\_strategy](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Smarter,_greener,_more_inclusive_-_indicators_to_support_the_Europe_2020_strategy).

European Sustainable Development Network (ESDN) (2015a). *Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development at the EU and national level: Designing effective governance architectures and strategic frameworks*, 8-9 October 2015 conference. Luxembourg. Presentations by Belgium, Finland, Germany, Latvia, The Netherlands. Retrieved from [http://www.sd-network.eu/?k=ESDN conferences](http://www.sd-network.eu/?k=ESDN_conferences).

European Sustainable Development Network (ESDN). (2015b). *Monitoring and reviewing sustainable development goals (SDGs) in Europe: Current debates in EU Member States and on the European level*, 16 June 2015 workshop. Brussels. Presentations by Belgium, Estonia, France, Germany. Retrieved from <http://www.sd-network.eu>.

Lepuschitz, K. (2015). *Integrating SDGs into national SD policy frameworks and governance structures – activities in 4 selected EU Member States [BE, DE, LV, SI]* (ESDN Case Study Number 20). Vienna: European Sustainable Development Network. Retrieved from [http://www.sd-network.eu/pdf/case%20studies/ESDN%20Case%20Study\\_20\\_SDGs%20integration\\_final.pdf](http://www.sd-network.eu/pdf/case%20studies/ESDN%20Case%20Study_20_SDGs%20integration_final.pdf).

### **Individual EU Member States**

#### **Finland**

Finnish National Commission on Sustainable Development (FNCSO). (2015). Briefing on organisational decisions, plans for a gap analysis “Is Finland ready for Agenda 2030?” in the 2nd quarter of 2016 (personal communication, 14 December 2015).

#### **Germany**

Martens, J., & Obenland, W. (2015). *Gut leben global: Neue Ansätze der Wohlbefindungs- und SDGs für Deutschland*. Bonn: Global Policy Forum Europe. Retrieved from <https://www.globalpolicy.org/home/265-policy-papers-archives/52739-neuer-report-gut-leben-global.html>.

Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE, German Council for Sustainable Development). (2015). *Germany's sustainability architecture and the SDGs: Statement provided by the German Council for Sustainable Development*. [http://www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/\\_migrated/media/20150526\\_German\\_RNE\\_recommendation\\_on\\_national\\_SDG\\_implementation.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/_migrated/media/20150526_German_RNE_recommendation_on_national_SDG_implementation.pdf).

#### **Netherlands**

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2014). *Monitor Duurzaam Nederland 2014: Indicatorenrapport*. Den Haag/Heerlen: Author. Retrieved from <http://www.monitorduurzaamnederland.nl/>.

Lucas, P., Ludwig, K., Kok, M., & Kruitwagen, S. (2016). *Sustainable Development Goals in the Netherlands: Building blocks for environmental policy in 2030*. The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. Retrieved from <http://www.pbl.nl/en/news/newsitems/2016/un-sustainable-development-goals-also-require-policy-effort-in-the-netherlands>

PBL Netherlands Environmental Assessment Agency). (2015). *Assessment of the Dutch Human Environment 2014: The future is now*. The Hague: Author. Retrieved from <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2014-Assessment-of-the-dutch-human-environment-1597.pdf>.

#### **Poland**

Kassenberg, A., Karaczun, Z., & Owczarek, D. (2015). *Sustainable Development Goals and indicators for a small planet: Securing means of implementation in Poland*. Singapore: Asia Europe Foundation (ASEF). Retrieved from <http://www.asef.org/pubs/asef-publications/3789-sustainable-development-goals-and-indicators-for-a-small-planet-securing-means-of-implementation-in-poland>.

#### **Sweden**

Weitz, N., Persson, Å., Nilsson M., & Tenggren, S. (2015). *Sustainable Development Goals for Sweden: Insights on setting a national Agenda*. Stockholm: Stockholm Environment Institute. Retrieved from <http://www.sei-international.org/publications?pid=2817>.

**Other**

Friedrich-Ebert-Stiftung, Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives. (2015). *Goals for the rich: Indispensable for a universal post-2015 agenda* (Discussion Paper March 2015). Berlin: Author.

Osborn, D., Cutter, A., & Ullah, F. (2015). *Universal Sustainable Development Goals: Understanding the transformational challenge for developed countries: Report of a study by Stakeholder Forum*. Retrieved from [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1684SF\\_-\\_SDG\\_Universality\\_Report\\_-\\_May\\_2015.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1684SF_-_SDG_Universality_Report_-_May_2015.pdf)

Scott, A., Lucci, P. & Berliner, T. (2015). *Mind the gap? A comparison of international and national targets for the SDG agenda*. London: Overseas Development Institute (ODI). Retrieved from <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9663.pdf>

**United Nations/United Nations Development Group (UNDG)**

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). (2015). *Global Sustainable Development Report* (2015 edition, Advanced unedited version). Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/globalsdreport>

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). (2016). Outline for the *Global Sustainable Development Report* (2016 edition). Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/9647GSDR2016%20Outline.pdf>

United Nations Development Programme (UNDP). (2013). *Human Development Report 2013. The rise of the South: Human progress in a diverse world*. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf)

United Nations Environment Programme (UNEP). (2015a). *Policy coherence of the Sustainable Development Goals: A natural resource perspective: An international resource panel report*. Retrieved from [http://www.unep.org/resourcepanel/Portals/50244/publications/Policy\\_Coherenceofthe\\_Sustainable\\_DevelopmentGoals.pdf](http://www.unep.org/resourcepanel/Portals/50244/publications/Policy_Coherenceofthe_Sustainable_DevelopmentGoals.pdf)

United Nations Environment Programme (UNEP). (2015b). *Our planet – time for global action*. Retrieved from [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1624Our\\_Planet\\_\\_time\\_for\\_global\\_action.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1624Our_Planet__time_for_global_action.pdf)

United Nations General Assembly (UN GA). (2012). *The future we want*. A/RES/66/288. Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012. Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20/futurewewant>

United Nations General Assembly (UN GA) (2015a): *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda)*. Final text of the outcome document adopted at the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa, Ethiopia, 13–16 July 2015) and endorsed by the General Assembly in its resolution 69/313 of 27 July 2015 (A/RES/69/313). Retrieved from [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA\\_Outcome.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf)

United Nations General Assembly (UN GA). (2015b): *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. A/RES/70/1. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7891Transforming%20Our%20World.pdf>

## 2. Other references

### *EU documents*

- European Commission. (2001). *A sustainable Europe for a better world: A European Union strategy for sustainable development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council)* (COM(2001) 264 final). Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52001DC0264>
- European Commission. (2009). *Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development* (COM(2009) 400 final). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009DC0400>
- European Commission. (2010). *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* (COM(2010) 2020). Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>
- European Commission. (2013). *Impact of EU consumption on deforestation: Comprehensive analysis of the impact of EU consumption on deforestation* (Technical Report 2013 – 063). Study funded by the European Commission, DG ENV. doi: 10.2779/822269
- European Commission. (2014). *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth* (COM(2014) 130 final/2). Retrieved from [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_en.pdf)
- European Commission. (2015a). *A global partnership for poverty eradication and sustainable development after 2015* (COM(2015) 44 final). Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1445778220672&uri=CELEX:52015DC0044>
- European Commission. (2015b). *Results of the public consultation on the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth* (COM(2015) 100 final). [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020\\_consultation\\_results\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020_consultation_results_en.pdf)
- European Commission. (2015c). *Better regulation guidelines* (Staff Working Document (2015) 111 final)/*Better regulation "toolbox"*. Retrieved from [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index_en.htm)
- European Commission. (2015d). *Policy coherence for development 2015 EU report* (Staff Working Document 2015, 159 final). [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/policy-coherence-for-development-2015-eu-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/policy-coherence-for-development-2015-eu-report_en.pdf)
- European Commission. (2015e). *Commission Work Programme 2016. No time for business as usual* (COM(2015) 610 final). Retrieved from [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp\\_2016\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2016_en.pdf)
- European Commission. (2015f). *Closing the loop: An EU action plan for the circular economy* (COM(2015) 614 final). Retrieved from [http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm)
- European Council. (2006). *Renewed EU Sustainable Development Strategy* as adopted by the European Council on 15/16 June 2006. (10917/06). Retrieved from <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010917%202006%20INIT>
- European Environment Agency (EEA). (2013). *Late lessons from early warnings: science, precaution, innovation*, 2013. Retrieved from <http://www.eea.europa.eu/publications/late-lessons-2>
- European Environment Agency (EEA). (2014). *Trends and projections in Europe 2014: Tracking progress towards Europe's climate change and energy targets until 2020* (EEA Report No 06/2014). Retrieved from <http://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2015>
- European Union. (2013). *Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet'*. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1386>. See also: <http://ec.europa.eu/environment/action-programme/>

**Other**

- Asfaw, S., Mithöfer, D., & Waibel, H. (2010). What impact are EU supermarket standards having on developing countries' export of high-value horticultural products? Evidence from Kenya. *Journal of International Food & Agribusiness Marketing*, 22(3-4), 252-276. doi: 10.1080/08974431003641398
- Bhaduri, A., Ringler C., Dombrowski I., Mohtar R., & Scheumann, W. (2015). Sustainability in the water–energy–food nexus. *Water International*, 40(5-6), 723-732, doi: 10.1080/02508060.2015.1096110. Retrieved from <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/02508060.2015.1096110>
- Carbone, M., & Keijzer, N. (2016). The European Union and policy coherence for development: Reforms, results, resistance. *European Journal of Development Research*, 28(30–43). doi:10.1057/ejdr.2015.72
- Coopman, A., Osborne, D., & Ullah, F. (2016). *Seeing the whole: Implementing the Sustainable Development Goals (SDGs) in an integrated and coherent way*. London: Stakeholder Forum, Bioregional and Newcastle University.
- Daly, H. (Ed.) (1973). *Toward a Steady-State Economy*. San Francisco: W.H. Freeman and Co. Ltd.
- European Parliament. (2016). European Parliament resolution of 12 May 2016 on the follow-up to and review of the 2030 Agenda (2016/2696(RSP)). P8\_TA-PROV (2016)0224. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0224+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>
- Environmental Performance Index. (2016). *Press release: Environmental Performance Index reveals dire state of fisheries, worsening air pollution*. Retrieved from <http://environment.yale.edu/news/article/2016-yale-environmental-performance-index-released/>
- European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS). (2015). *Global trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?* Retrieved from <http://europa.eu/espas/pdf/espas-report-2015.pdf>
- European Systemic Risk Board. (2016). *Too late, too sudden: Transition to a low-carbon economy and systemic risk*. Retrieved from [https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/asc/Reports\\_ASC\\_6\\_1602.pdf](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/asc/Reports_ASC_6_1602.pdf)
- Gavas, M., Hackenesch, C., Koch, S., Mackie, J., & Maxwell, S. (2016). *The European Union's global strategy: Putting sustainable development at the heart of EU external action*. European Think Tanks Group. Retrieved from <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-unions-global-strategy-putting-sustainable-development-heart-eu-external-action>
- German NGO Forum on Environment and Development. (2016). *Implementation of the global 2030 Agenda for Sustainable Development in and by Germany* (Position Paper of 40 German NGOs). Retrieved from [http://www.forumue.de/wp-content/uploads/2016/03/SDG\\_PP\\_Agenda\\_2030\\_engl\\_16\\_03\\_16.pdf](http://www.forumue.de/wp-content/uploads/2016/03/SDG_PP_Agenda_2030_engl_16_03_16.pdf)
- Goodison, P. (2015). *EU dairy sector policies and their impact on countries in sub-Saharan Africa*. Frederiksberg, Denmark: Initiativet for Handel og Udvikling. Retrieved from <http://ihu.dk/publikationer/eus-landbrugsreform/>
- Hackenesch, C., Kloke-Lesch, A., Koch, S., Niestroy, I., & Scholz, I. (2016). *Towards the “Sustainable Development Union”: Why the EU needs to do more to implement the 2030 Agenda for Sustainable Development* (DIE Briefing Paper 6/2016). Bonn: German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Retrieved from <http://www.die-gdi.de/en/briefing-paper/article/towards-a-sustainable-development-union-why-the-eu-must-do-more-to-implement-the-2030-agenda/>
- Hoff, H. (2011). *Understanding the nexus*. Background paper for the Bonn 2011 Nexus Conference. Retrieved from [http://www.water-energy-food.org/documents/understanding\\_the\\_nexus.pdf](http://www.water-energy-food.org/documents/understanding_the_nexus.pdf)
- International Council for Science (ICSU) /International Social Science Council (ISSC). (2015). *Review of targets for the Sustainable Development Goals: The science perspective*. Paris: ICSU. Retrieved from <http://www.icsu.org/publications/reports-and-reviews/review-of-targets-for-the-sustainable-development-goals-the-science-perspective-2015>
- Isaksson, S. (2015). *Swedish experience with PCSD and implementing the 2030 Agenda*. Presentation at the EU Focal Points Meeting. Brussels, 2 December. Retrieved from <http://www.oecd.org/pcd/>







- Keijzer, N., & Paulo, S. (2015). In my view: Integrating PCD in a post-2015 'beyond-aid' framework. In OECD, *Better policies for development 2015: Policy coherence and green growth* (pp. 46-49). Paris: OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236813-en>
- Knoll, A. (2014). *Bringing policy coherence for development into the post-2015 agenda: Challenges and prospects*. (ECDPM Discussion Paper 163). Retrieved from <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP-163-Policy-Coherence-for-Development-Post-2015-Agenda-Challenges-Prospeets-2014.pdf>
- Kok, M., Lüdeke, M., Sterzel, T., Lucas, P., Walter, C. Janssen, P., & de Soysa I. (2010). *Quantitative analysis of patterns of vulnerability to global environmental change* (Report no 550025005). Den Haag/Bilthoven: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. Retrieved from <http://www.pbl.nl/en/publications/2010/Quantitative-analysis-patterns-vulnerability-global-environmental-change>
- Lafferty, W. (2000). *Implementing sustainable development: Strategies and initiatives in high consumption societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Le Blanc, D. (2015). *Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets*. (DESA Working Paper No. 141). Retrieved from [http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141\\_2015.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141_2015.pdf)
- Lucas, P., Kanie, N., & Weitz, N. (2016). Translating the SDGs to high-income Countries: Integration at last? (IISD Sustainable Development Policy and Practice, Guest Article No. 49). New York: IISD. Retrieved from <http://sd.iisd.org/guest-articles/translating-the-sdgs-to-high-income-countries-integration-at-last/>
- Meuleman, L., & Niestroy, I. (2015). Common but differentiated governance: A metagovernance approach to make the SDGs work. *Sustainability* 7(9), 12295-12321. Retrieved from <http://www.mdpi.com/2071-1050/7/9/12295>
- Ministry of the Environment, Finland. (2015, July 10). Society's commitment to sustainable development. Retrieved from [http://www.ym.fi/en-us/the\\_environment/Sustainable\\_development/Societys\\_commitment\\_to\\_sustainability](http://www.ym.fi/en-us/the_environment/Sustainable_development/Societys_commitment_to_sustainability)
- Nabarro, D. (2016, May 12). *Every country is a developing country* [video]. Retrieved from <https://www.devex.com/news/david-nabarro-every-country-is-a-developing-country-88152>
- Niestroy, I. (2005). *Sustaining sustainability: A benchmark study on national strategies towards sustainable development and the impact of councils in nine EU Member States* (EEAC series, Background study No. 2). Utrecht: Lemma. Retrieved from <http://www.ps4sd.eu/index.php/en/publications/our-books/115-2005-sustaining>
- Niestroy, I. (2015). *Governance approaches and tools for SD integration: Good practice (what has worked where and why) at national level*. Paper for the UN DESA/UNEP Technical Capacity Building Workshop Sustainable Development Integration Tools, Geneva, 14-15 October 2015. Retrieved from [http://www.ps4sd.eu/images/IngePublic/2015%20SDIT\\_gov-context\\_Niestroy\\_NOV2015\\_final.pdf](http://www.ps4sd.eu/images/IngePublic/2015%20SDIT_gov-context_Niestroy_NOV2015_final.pdf)
- PBL Netherlands Environmental Assessment Agency). (2012). *Roads from Rio+20: Pathways to achieve global sustainability goals by 2050*. Bilthoven: Author. Retrieved from <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2012-roads-from-rio-pathways-to-achieve-global-sustainability-goals-by-2050.pdf>
- PBL Netherlands Environmental Assessment Agency). (2013). *Changing track, changing tack: Dutch ideas for a robust environmental policy for the 21st century*. Bilthoven: Author. Retrieved from <http://www.pbl.nl/en/publications/changing-track-changing-tack-dutch-ideas-for-a-robust-environmental-policy-for-the-21st-century>
- Pinter, L., Almassy, D., Antonio, E., Hatakeyama, S., Niestroy, I., Olsen, S., & Pulawska, G. (2014). *Sustainable Development Goals and indicators for a small planet: Part I: Methodology and goal framework*. Singapore: Asia-Europe Foundation (ASEF). Retrieved from <http://www.asef.org/index.php/pubs/asef-publications/3182-sustainable-development-goals-and-indicators-for-a-small-planet>




- Pisano, U., Berger, G., Endl, A., & Sedlacko, M. (2011). *Sustainable development governance & policies in the light of major EU policy strategies and international developments*. (ESDN Quarterly Report September 2011). Retrieved from [http://www.sd-network.eu/?k=quarterly-reports&report\\_id=22](http://www.sd-network.eu/?k=quarterly-reports&report_id=22)
- Pisano, U., Lange, L., Berger, G., & Hametner, M. (2015). *The Sustainable Development Goals (SDGs) and their impact on the European SD governance framework. Preparing for the post-2015 agenda*. (ESDN Quarterly Report No. 35, January 2015). Retrieved from [http://www.sd-network.eu/?k=quarterly-reports&report\\_id=35](http://www.sd-network.eu/?k=quarterly-reports&report_id=35)
- Ploumen, L. (2015, December). *Toespraak van minister Ploumen bij de conferentie 'EU and Global Value Chains'*. Speech at a conference on EU and global value chains. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-buitenlandse-zaken/documenten/toespraken/2015/12/08/speech-by-lilianne-ploumen-at-the-conference-eu-and-global-value-chains>.
- Raworth, K. (2012). *A safe and just space for humanity. Can we live within the doughnut?* (Oxfam Discussion Paper, February 2012). Retrieved from [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/dp-a-safe-and-just-space-for-humanity-130212-en\\_5.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/dp-a-safe-and-just-space-for-humanity-130212-en_5.pdf)
- Regional Environment Centre (REC). (2016). *Implementation of the UN Post-2015 Development Agenda "Transforming our World"*. Position paper. Regional Consultation on the Implementation of the UN 2030 Agenda for Sustainable Development in Central and Eastern Europe, 11-12 April 2016. Szentendre, Hungary: Author. Retrieved from: <http://www.rec.org/news-item.php?id=1093>.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, A., Chapin, F., Labin, E., ...Foley, J. (2009). Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, 14(2). Retrieved from <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>
- Sustainable Development Solutions Network (SDSN). (2015). *Indicators and a monitoring framework for sustainable development goals: Launching a data revolution for the SDGs*. Retrieved from <http://unsdsn.org/resources/publications/indicators/>. Executive Summary: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/05/150612-FINAL-SDSN-Indicator-Report-Executive-Summary.pdf>
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU, German Advisory Council on the Environment). (2015). *NITROGEN: Strategies for resolving an urgent environmental problem*. English Summary. Berlin: Author. Retrieved from [http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/EN/02\\_Special\\_Reports/2012\\_2016/2015\\_01\\_Nitrogen\\_Strategies\\_summary.html](http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/EN/02_Special_Reports/2012_2016/2015_01_Nitrogen_Strategies_summary.html)
- Steen-Olsen, K., Weinzettel, J., Cranston, G., Ercin, E., & Hertwich, E. (2012). Carbon, land, and water Footprint accounts for the European Union: Consumption, production, and displacements through international trade. *Environmental Science & Technology*, 46(20), 10883–10891.
- SustainAbility. (2016). *Global trends and opportunities 2016*. London: Author. Retrieved from <http://hello.sustainability.com/annual-trends-report/>
- Sutton, M., Howard, C., Erisman, J., Billen, G., Bleeker, A., Grennfelt, P., ... Grizzetti, B. (Eds.) (2011). *The European nitrogen assessment*. Cambridge (UK): Cambridge University Press. Retrieved from <http://www.nine-esf.org/ENA-Book>
- Tielens, J., & Candel, J. (2014). *Reducing food wastage, improving food security? An inventory study on stakeholders' perspectives and the current state of knowledge on the relationship between reducing food wastage and improving food security*. The Hague: Food & Business Knowledge Platform. Retrieved from [http://knowledge4food.net/wp-content/uploads/2014/07/140702\\_fbkp-report-foodwastage\\_DEF.pdf](http://knowledge4food.net/wp-content/uploads/2014/07/140702_fbkp-report-foodwastage_DEF.pdf)
- Timmermans, F. (2016, April 28). Interview in *Die Zeit*.
- Timmermans, F. (2015, September 27). "A World to Transform" Post-2015 Development Summit – The 2030 Agenda for Sustainable Development. Speech at the UN General Assembly, New York. Retrieved from [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-5726\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5726_en.htm)
- Vries, W. de, Kros, J., Kroeze, C., & Seitzinger, S. (2013). Assessing planetary and regional nitrogen boundaries related to food security and adverse environmental impacts. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 5(3–4), 392–402.










- Waage, J., Yap, C., Bell, S., Levy, C., Mace, G., Pegram, T., ...Pool, N. (2015). Governing sustainable development goals: Interactions, infrastructures, and institutions. In: J. Waage & C. Yap (Eds.), *Thinking beyond sectors for sustainable development*, (pp. 79–88). London: Ubiquity Press. Retrieved from <http://www.ubiquitypress.com/site/books/detail/14/thinking-beyond-sectors-for-sustainable-development/>
- Wang, Y., & Beydoun, M. (2009). Meat consumption is associated with obesity and central obesity among US adults. *International Journal of Obesity* 33(6), 621-628. doi: 10.1038/ijo.2009.45 Retrieved from <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19308071>
- Westhoek, H., Lesschen J., Leip, A., Rood T., Wagner S., De Marco, A., ...Sutton M.A. (2015). *Nitrogen on the table: The influence of food choices on nitrogen emissions and the European environment*. (European Nitrogen Assessment Special Report on Nitrogen and Food.). Edinburgh: Centre for Ecology & Hydrology. Retrieved from [http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Nitrogen\\_on\\_the\\_Table\\_Report\\_WEB.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Nitrogen_on_the_Table_Report_WEB.pdf)
- Wiedmann, T., & Barrett, J. (2010). A review of the ecological footprint indicator: Perceptions and methods. *Sustainability* 2(6), 1645-1693. doi:10.3390/su2061645
- Winiwarter, W., Grizzetti, B., & Sutton, M. (2015). *Nitrogen pollution in the EU. Best management strategies, regulations, and science needs*. (n.p.) International Nitrogen Initiative. Retrieved from <http://www.initrogen.org/node/224>
- World Wildlife Fund (WWF). (2015). *Eating up forests. How EU consumption drives deforestation and land conversion: The case of soy from Brazil*. Retrieved from [http://wwf.panda.org/wwf\\_news/?247173/eating-up-forests](http://wwf.panda.org/wwf_news/?247173/eating-up-forests)

### Annex 1: Summary of the results of the gap analyses performed for Sweden, the Netherlands and by FES with respect to challenging policy areas


**NL:** Summary of the particularly challenging targets (assessment orange  or red ), and likely for the respective SDG (with the national targets to be filled in), and:

**SE:** possible critical goals areas for the domestic 2030 agenda, and those targets from the selection of 24 where the trends are assessed negative  or ambivalent 

SDG	SDG target	NL: National policy exists (partly with targets)	
<i>SDG 1 Poverty</i>	1.2 half people in poverty 1.4 rights and access		 
<b>SDG 2 Agriculture</b>	2.3 productivity		
--	2.4 sustainable agriculture 2.4 (also 3.9 and 6.3) 2.4 (also 6.3)	Manure production / Nitrogen Nitrate in top groundwater Pesticides in surface water	  
<b>SDG 3 Health</b>	3.4 non-comm. diseases		
--	3.9 (see also under SDG 2)		 
<i>SDG 4 Education **</i>	4.4 technical +vocat. skills		
--	4.7 knowledge for SD	no policy/target	
<i>SDG 5 Gender</i>	5.2 violence		
<b>SDG 6 Water</b>	6.6 (see also under SDG 15)		 
--	6.3 (and 3.9) (see also under SDG 2 and 15)	Quality of surface waters	
<b>SDG 7 Energy</b>	7.2 renewable energy	Renewable energy	 
	7.3 energy efficiency	Energy savings	
<b>SDG 8 Economy **</b>	8.4 resource efficiency	(only partly covered)	
	8.5 employment		
	8.8 labour rights *		
<b>SDG 9 Infrastr. &amp; Innov.</b>	9.5 research + techn. capacity		
<i>SDG 10 Inequality **</i>	10.1 income distribution 10.2 inclusion 10.7 migration *		  
<b>SDG 11 Cities</b>	11.2 sustainable transport		
--	11.6 (see also 12.5)	Recycling of municipal waste	

<b><u>SDG 12 SCP **</u></b>	12.2 resource efficiency *		
	12.3 food waste	Food waste	
	12.4 chemicals *		
	12.5 waste		
<b>SDG 13 Climate **</b>	<i>(13.3: pos. trend)</i>		
<b>SDG 14 Oceans **</b>	14.1 marine pollution		
	14.3 ocean acidification *		
	14.4 overfishing *		
	14.6 fishing subsidies *		
<b>SDG 15 Biodiversity</b>	15.2 forests		
	15.1, 15.2, 15.3 (and 6.6) 15.5 (and 6.6) 15.1, 15.5 (and 6.6) 15.1, 15.2, 15.3, 15.5 (and 6.6)	Pressure on nature Maintenance of habitats Nature network / abandon barriers Quality of ecosystems	   
	15.6 benefit sharing *		
<i>SDG 16 Institutions</i>	16.4 illicit financial + arms		
<u>SDG 17 Global partnerships</u>			

Legend:

- Left column: **bold** NL study
- grey shaded** SE study: derived from assessment of trends
- \*\*** SE study: ‘possible critical goal areas’
- italic* only in SE study
- no priority in SE study
- underlined DE stakeholder dialogues
-  FES study; \* examples for domestic policies with external impacts

Source: Author, based on SEI (2015), Lucas et al. (2016) and FES (2015)

## Publications of the German Development Institute/ Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

### Studies

- 90 Brüntrup, Michael, Katharina Becker, Martina Gaebler, Raoul Herrmann, Silja Ostermann, & Jan Prothmann. (2016). *Policies and institutions for assuring pro-poor rural development and food security through bioenergy production: case studies on bush-to-energy and Jatropha in Namibia* (204 pp.). ISBN 978-3-88985-681-4.
- 89 von Haldenwang, Christian, Alice Elfert, Tobias Engelmann, Samuel Germain, Gregor Sahler, & Amelie Stanzel Ferreira. (2015). *The devolution of the land and building tax in Indonesia* (123 pp.). ISBN 978-3-88985-673-9.
- 88 Abdel-Malek, Talaat. (2015). *The global partnership for effective development co-operation: Origins, actions and future prospects* (409 pp.). ISBN 978-3-88985-668-5.

[Price: EUR 10.00; publications may be ordered from the DIE or through bookshops.]

### Discussion Papers

- 8/2016 Paulo, Sebastian, & Stephan Klingebiel. (2016). *New approaches to development cooperation in middle-income countries: brokering collective action for global sustainable development* (13 pp.). ISBN 978-3-88985-687-6.
- 7/2016 Zander, Rauno. (2016). *Risks and opportunities of non-bank based financing for agriculture: the case of agricultural value chain financing* (48 pp.). ISBN 978-3-88985-685-2.
- 6/2016 Scarlato, Margherita, & Giorgio d'Agostino. (2016). *The political economy of cash transfers: a comparative analysis of Latin American and sub-Saharan African experiences* (18 pp.). ISBN 978-3-88985-686-9.
- 5/2016 Ragoussis, Alexandros. (2016). *Government agoraphobia: home bias in developing country procurement markets* (23 pp.). ISBN 978-3-88985-684-5.
- 4/2016 Mbeva, Kennedy Liti, & Pieter Pauw. (2016). *Self-differentiation of countries' responsibilities: Addressing climate change through intended nationally determined contributions* (43 pp.). ISBN 978-3-88985-683-8.
- 3/2016 Serdeczny, Olivia, Eleanor Waters, & Sander Chan. (2016). *Non-economic loss and damage in the context of climate change: understanding the challenges* (29 pp.). ISBN 978-3-88985-682-1.
- 2/2016 Altenburg, Tilman, Elmar Kulke, Aimée Hampel-Milagrosa, Lisa Peterskovsky, & Caroline Reeg. (2016). *Making retail modernisation in developing countries inclusive: a development policy perspective* (61 pp.). ISBN 978-3-88985-680-7.
- 1/2016 Draper, Peter, Cynthia Chikura, & Heinrich Krogman. (2016). *Can rules of origin in sub-Saharan Africa be harmonised? A political economy exploration* (32 pp.). ISBN 978-3-88985-679-1.

[Price: EUR 6.00; publications may be ordered from the DIE or through bookshops.]

For a complete list of DIE publications:

[www.die-gdi.de](http://www.die-gdi.de)

## Topic 2 (lecture 2 – Prof. Tanca)

# The EU crisis management policy: institutional aspects and main missions and operations

---

### Recommended Readings:

- Permanent Structured Cooperation (PESCO) Factsheet (2017)
- Notification on PESCO to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2017)
- EU Missions and Operations Factsheet (2017)



# Permanent Structured Cooperation – PESCO

Deepening Defence Cooperation among EU Member States

## **Towards more security for the EU and its citizens**

In light of a changing security environment, the EU Global Strategy for Foreign and Security Policy (EUGS) started a process of closer cooperation in security and defence. Member States agreed to step up the European Union's work in this area and acknowledged that enhanced coordination, increased investment in defence and cooperation in developing defence capabilities are key requirements to achieve it.

This is the main aim of a Permanent Structured Cooperation on security and defence (PESCO), as outlined in the Treaty of the EU, Articles 42 (6) and 46, as well as Protocol 10. Through PESCO, Member States increase their effectiveness in addressing security challenges and advancing towards further integrating and strengthening defence cooperation within the EU framework.

## **Deepening defence cooperation through binding commitments**

PESCO is a Treaty-based framework and process to deepen defence cooperation amongst EU Member States who are capable and willing to do so. The aim is to jointly develop defence capabilities and make them available for EU military operations.



*Within one year after we started to prepare it, we are about to launch with PESCO an inclusive framework to facilitate the joint investments and projects that we so much need to strengthen the ability of the European Union to be a credible security provider for its citizens and globally.*

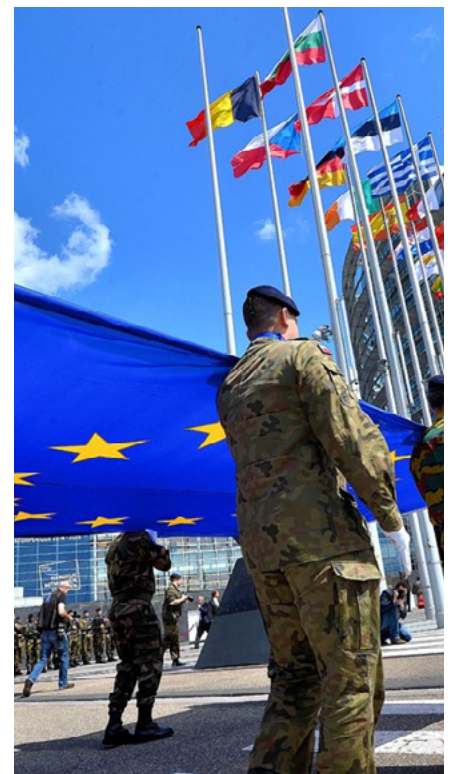


**Federica Mogherini**

High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy / Vice-President of the Commission

This will thus enhance the EU's capacity as an international security partner, also contributing to protection of Europeans and maximise the effectiveness of defence spending.

The difference between PESCO and other forms of cooperation is the binding nature of the commitments undertaken by participating Member States. However, participation remains voluntary and decision-making will remain in the hands of participating Member States.





## Structure and Governance

PESCO will have a two-layer structure:



- **Council Level:** Responsible for the overall policy direction and assessment mechanisms to determine if Member States are fulfilling their commitments. Only PESCO members are voting, decisions are taken by unanimity (except decisions regarding the suspension of membership and entry of new members which are taken by qualified majority).



- **Projects Level:** PESCO's effectiveness will be measured by the projects it will develop. Each project will be managed by those Member States that contribute to it.

## Steps towards a PESCO

Under the guidance of the European Council, three major steps are foreseen to establish PESCO:

**1. Step:** Member States presented a list of common commitments in September 2017 in the main areas of Protocol 10 to the Treaty, notably defence investment, capability development and operational readiness.

**2. Step:** Participating Member States will send a 'common notification' to the Council and the High Representative, which includes the list of common commitments, indicating that they are willing and able to fulfil the requirements of a permanent structured cooperation in the field of defence.

**3. Step:** Following the notification, a Council decision establishing PESCO to be adopted by qualified majority before the end of 2017

## PESCO – an instrument relevant for the security of the EU and its citizens

- ✓ PESCO is both a permanent framework for closer cooperation and a structured process to gradually deepen defence cooperation within the Union framework. It will be a driver for integration in the field of defence.
- ✓ Each participating Member State provides a plan for the national contributions and efforts they have agreed to make. These national implementation plans are subject to regular assessment. This is different from the voluntary approach that is currently the rule within the EU's Common Security and Defence Policy.
- ✓ PESCO is designed to make European defence more efficient and to deliver more output by providing enhanced coordination and collaboration in the areas of investment, capability development and operational readiness. Enhanced cooperation in this domain will allow decreasing the number of different

weapons' systems in Europe, and therefore strengthen operational cooperation among Member States, increase interoperability and industrial competitiveness.

- ✓ PESCO will help reinforce the EU's strategic autonomy to act alone when necessary and with partners whenever possible. Whilst PESCO is underpinned by the idea that sovereignty can be better exercised when working together, national sovereignty remains effectively untouched.
- ✓ It is about providing an umbrella for such examples of regional defence integration as the Belgian-Dutch Navy or the European Air Transport Command.
- ✓ Military capacities developed within PESCO remain in the hands of Member States that can also make them available in other contexts such as NATO or the UN.

## PESCO as part of a comprehensive defence package

PESCO is closely connected to the new Coordinated Annual Review on Defence (CARD) and the European Defence Fund (EDF), which is currently being developed under the European Defence Industrial Development Programme. They are complementary and mutually reinforcing tools contributing to the same political goal:

- CARD, to be run by the European Defence Agency, through systematically monitoring of national defence spending plans, will help identify opportunities for new collaborative initiatives.
- The EDF will provide financial incentives to foster defence cooperation from research to the development phase of capabilities including prototypes.
- PESCO will develop capability projects, identified notably through the CARD process in priority areas. Eligible projects could also benefit from financing under the EDF, which would foresee an additional 10% financing for the defence industrial development phase of projects developed within PESCO framework.

NOTIFICATION  
ON  
PERMANENT STRUCTURED COOPERATION (PESCO)  
TO THE COUNCIL  
AND  
TO THE HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR  
FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY

## **Preamble**

### **The participating Member States,**

Recalling that the Union is pursuing a common foreign and security policy based on the achievement of “an ever-increasing degree of convergence of Member States' actions” (Art. 24 (2) TEU) and that the common security and defence policy (CSDP) is an integral part of the common foreign and security policy;

Considering that the common security and defence policy provides the Union with operational capacity drawing on civil and military assets and that the strengthening of the security and defence policy will require efforts by Member States in the area of capabilities;

Recalling also the commitment of the European Union and its Member States to the promotion of a rules-based global order with multilateralism as its key principle and the United Nations at its core;

Recalling Article 42 (6) of the Treaty on European Union (TEU) according to which those “Member States whose military capabilities fulfil higher criteria and which have made more binding commitments to one another in this area with a “view to the most demanding missions” shall establish permanent structured cooperation (PESCO) within the Union framework”;

Considering that PESCO could significantly contribute to fulfilling the EU’s Level of Ambition including with a view to the most demanding missions and operations and that it could facilitate the development of Member States’ defence capabilities through an intensive involvement in multinational procurement projects and with appropriate industrial entities including small and medium sized enterprises, and strengthen European defence cooperation, while making full use of the Treaties;

Taking into account the objectives of permanent structured cooperation and Member States’ undertakings to achieve them as laid out in Protocol No. 10 on Permanent Structured Cooperation and referred to in Article 46 of the TEU;

Noting that the European Council held on 15 December 2016 concluded that Europeans must take greater responsibility for their security and that, in order to strengthen Europe's security and defence in a challenging geopolitical environment and to better protect its citizens, confirming previous commitments in this respect, the European Council stressed the need to do more, including by committing sufficient additional resources, while taking into account national circumstances, legal commitments, and for Member States which are also members of NATO, relevant NATO guidelines on defence expenditure;

Recalling further that the European Council also called for reinforcing cooperation in the development of required capabilities as well as committing to making such capabilities available when necessary, and that it maintained that the European Union and its Member States must be able to contribute decisively to collective efforts, as well as to act autonomously when and where necessary and with partners wherever possible;

Considering that the European Council of June 2017 called for the joint development of capability projects commonly agreed by Member States to fill the existing major shortfalls and develop the technologies of the future is crucial to fulfil the level of ambition of the EU approved by the European Council in December 2016; welcomed the Commission's communication on a European Defence Fund, composed of a research window and a capability window; and called on Member States to identify suitable capability projects for the European Defence Fund and for the European Defence Industrial Development Programme;

Recalling in particular that the European Council asked the High Representative to present proposals as regards elements and options for an inclusive Permanent Structured Cooperation based on a modular approach and outlining possible projects;

Recalling that the Foreign Affairs Council on 6 March 2017 agreed on the need to continue work on an inclusive Permanent Structured Cooperation based on a modular approach, which should be open to all Member States who are willing to make the necessary binding commitments and meet the criteria, based on articles 42 (6) and 46 and Protocol 10 of the Treaty;

Determined to reach a new level in the progressive framing of a common Union defence policy as called for in Article 42 (2) of the TEU through the establishment of permanent structured cooperation within the Union framework; while taking into consideration the specific character of the security and defence policy of all Member States;

Recalling the obligation under Article 42 (7) TEU of mutual aid and assistance;

Recalling that in line with Article 42 (7) of the Treaty on European Union commitments and cooperation in the area of Common Security and Defence Policy “shall be consistent with commitments under the North Atlantic Treaty Organisation, which, for those States which are members of it, remains the foundation of their collective defence and the forum for its implementation”;

Emphasizing that the European Council on 22/23 June 2017 agreed on the need to launch an inclusive and ambitious Permanent Structured Cooperation (PESCO)” and responding to the European Council’s mandate to draw up within three months “a common list of criteria and binding commitments fully in line with Articles 42(6) and 46 TEU and Protocol 10 to the Treaty - including with a view to the most demanding missions [...], with a precise timetable and specific assessment mechanisms, in order to enable Member States which are in a position to do so to notify their intentions to participate without delay”;

HEREBY NOTIFY the Council and the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy of their intention to participate in Permanent Structured Cooperation;

CALL UPON the Council to adopt a decision establishing permanent structured cooperation, in accordance with the relevant provisions of the Treaty on European Union and Protocol 10 to the Treaty, and on the basis of the principles specified in Annex I, the common more binding commitments contained in Annex II as well as the proposals for governance contained in Annex III;

SHALL SUBMIT, before the adoption by the Council of the decision establishing PESCO, a national implementation plan demonstrating their ability how to meet the more binding commitments contained in Annex II.

## **Annex I - Principles of PESCO**

- “Permanent Structured Cooperation” is provided for in Articles 42 and 46 of the Treaty on European Union and Protocol No 10 to the Treaty. It can only be activated once and is established by a Council decision to be adopted by qualified majority, in order to bring together all willing Member States in the area of defence, “whose military capabilities fulfil higher criteria” and which have made “more binding commitments with a view to the most demanding missions” and operations.
- PESCO is an ambitious, binding and inclusive European legal framework for investments in the security and defence of the EU’s territory and its citizens. PESCO also provides a crucial political framework for all Member States to improve their respective military assets and defence capabilities through well-coordinated initiatives and concrete projects based on more binding commitments. Enhanced defence capabilities of EU Member States will also benefit NATO. They will strengthen the European pillar within the Alliance and respond to repeated demands for stronger transatlantic burden sharing.
- PESCO is a crucial step towards strengthening the common defence policy. It could be an element of a possible development towards a common defence should the Council by unanimous vote decide so (as provided for in article 42.2 TEU). A long term vision of PESCO could be to arrive at a coherent full spectrum force package - in complementarity with NATO, which will continue to be the cornerstone of collective defence for its members.
- We consider an inclusive PESCO as the most important instrument to foster common security and defence in an area where more coherence, continuity, coordination and collaboration are needed. European efforts to this end must be united, coordinated, and meaningful and must be based on commonly agreed political guidelines.
- PESCO offers a reliable and binding legal framework within the EU institutional framework. Participating Member States will meet their binding commitments, confirming that the establishment and implementation of Permanent Structured Cooperation will be undertaken in full compliance with the provisions of the TEU and the protocols attached thereto and respecting constitutional provisions of the member States.
- The binding nature of PESCO commitments will be ensured by an annual regular assessment conducted by the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and supported, in particular, by the European Defence Agency (EDA), for the capability development aspects (notably described in Article 3 of Protocol 10), and EEAS, including EUMS and other CSDP structures, for the operational aspects of PESCO. Through PESCO, the Union could work towards a coherent full spectrum force package as PESCO would add top-down coordination and guidance to existing or future bottom-up structures and lines of efforts.
- PESCO would provide opportunities for Member States to improve defence capabilities through participation in well-coordinated initiatives and concrete common projects, potentially capitalising on existing regional clusters. Participation in PESCO is voluntary and leaves national sovereignty untouched.

- An inclusive PESCO is as a strong political signal towards our citizens and the outside world: governments of EU Member States are taking common security and defence seriously and pushing it forward. For EU citizens it means more security and a clear sign of willingness of all Member States to foster common security and defence to achieve the goals set by EU Global Strategy.
- PESCO will be output oriented and should enable tangible progress on the level of investment expenditure on defence equipment, collaborative capability development goals and the availability of deployable defence capabilities for combined missions and operations acknowledging the single set of forces principle. The main driver of PESCO capability development will be the fulfilments of the capability shortfalls related to the EU Level of Ambition and Common Security and Defence Policy objectives and priorities.
- The “inclusive” and “modular” nature of the PESCO, as described by the European Council in December 2016, must not lead to cooperation being levelled down. The objective of an “ambitious” PESCO underlines the need for all PESCO participating Member States to comply with a common list of objectives and commitments. As recalled by the June 2017 European Council, PESCO is “inclusive and ambitious”.
- The following list of commitments must help to reach the level of ambition of the EU as defined in the Council conclusions of 14 November 2016, endorsed by the December 2016 European Council, and thus strengthen the strategic autonomy of both Europeans and the EU.

**Annex II - List of ambitious and more binding common commitments in the five areas set out by Article 2 of Protocol No 10**

*“(a) cooperate, as from the entry into force of the Treaty of Lisbon, with a view to achieving approved objectives concerning the level of investment expenditure on defence equipment, and regularly review these objectives, in the light of the security environment and of the Union's international responsibilities.”*

Based on **the collective benchmarks identified in 2007**, participating Member States subscribe to the following commitments:

- 1. Regularly increasing defence budgets in real terms, in order to reach agreed objectives.**
- 2. Successive medium-term increase in defence investment expenditure to 20% of total defence spending (collective benchmark) in order to fill strategic capability gaps by participating in defence capabilities projects in accordance with CDP and Coordinated Annual Review (CARD).**
- 3. Increasing joint and "collaborative" strategic defence capabilities projects. Such joint and collaborative projects should be supported through the European Defence Fund if required and as appropriate.**
- 4. Increasing the share of expenditure allocated to defence research and technology with a view to nearing the 2% of total defence spending (collective benchmark).**
- 5. Establishment of a regular review of these commitments (with the aim of endorsement by the Council)**

*“(b) bring their defence apparatus into line with each other as far as possible, particularly by harmonising the identification of their military needs, by pooling and, where appropriate, specialising their defence means and capabilities, and by encouraging cooperation in the fields of training and logistics.”*

- 6. Playing a substantial role in capability development within the EU, including within the framework of CARD, in order to ensure the availability of the necessary capabilities for achieving the level of ambition in Europe.**
- 7. Commitment to support the CARD to the maximum extent possible acknowledging the voluntary nature of the review and individual constraints of participating Member States.**
- 8. Commitment to the intensive involvement of a future European Defence Fund in multinational procurement with identified EU added value.**
- 9. Commitment to drawing up harmonised requirements for all capability development projects agreed by participating Member States.**

- 10. Commitment to considering the joint use of existing capabilities in order to optimize the available resources and improve their overall effectiveness.**
- 11. Commitment to ensure increasing efforts in the cooperation on cyber defence, such as information sharing, training and operational support.**

*“(c) take concrete measures to enhance the availability, interoperability, flexibility and deployability of their forces, in particular by identifying common objectives regarding the commitment of forces, including possibly reviewing their national decision-making procedures.”*

- 12. With regard to availability and deployability of the forces, the participating Member States are committed to:**
  - **Making available formations, that are strategically deployable, for the realization of the EU LoA, in addition to a potential deployment of an EUBG. This commitment does neither cover a readiness force, a standing force nor a stand by force.**
  - **Developing a solid instrument (e.g. a data base) which will only be accessible to participating Member States and contributing nations to record available and rapidly deployable capabilities in order to facilitate and accelerate the Force Generation Process.**
  - **Aiming for fast-tracked political commitment at national level, including possibly reviewing their national decision-making procedures.**
  - **Providing substantial support within means and capabilities to CSDP operations (e.g. EUFOR) and missions (e.g. EU Training Missions) - with personnel, materiel, training, exercise support, infrastructure or otherwise - which have been unanimously decided by the Council, without prejudice to any decision on contributions to CSDP operations and without prejudice to any constitutional constraints,**
  - **Substantially contributing to EU BG by confirmation of contributions in principle at least four years in advance, with a stand-by period in line with the EU BG concept, obligation to carry out EU BG exercises for the EU BG force package (framework nation) and/or to participate in these exercises (all EU Member States participating in EU BG).**
  - **Simplifying and standardizing cross border military transport in Europe for enabling rapid deployment of military materiel and personnel.**
- 13. With regard to interoperability of forces, the participating Member States are committed to:**
  - **Developing the interoperability of their forces by:**
    - **Commitment to agree on common evaluation and validation criteria for the EU BG force package aligned with NATO standards while maintaining national certification.**



- **Commitment to agree on common technical and operational standards of forces acknowledging that they need to ensure interoperability with NATO.**
  - **Optimizing multinational structures: participating Member States could commit to joining and playing an active role in the main existing and possible future structures partaking in European external action in the military field (EUROCORPS, EUROMARFOR, EUROGENDFOR, MCCE/ATARES/SEOS).**
- 14. Participating Member States will strive for an ambitious approach to common funding of military CSDP operations and missions, beyond what will be defined as common cost according to the Athena council decision.**

*“(d) work together to ensure that they take the necessary measures to make good, including through multinational approaches, and without prejudice to undertakings in this regard within the North Atlantic Treaty Organisation, the shortfalls perceived in the framework of the ‘Capability Development Mechanism.’”*

- 15. Help to overcome capability shortcomings identified under the Capability Development Plan (CDP) and CARD. These capability projects shall increase Europe’s strategic autonomy and strengthen the European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB).**
- 16. Consider as a priority a European collaborative approach in order to fill capability shortcomings identified at national level and, as a general rule, only use an exclusively national approach if such an examination has been already carried out.**
- 17. Take part in at least one project under the PESCO which develops or provides capabilities identified as strategically relevant by Member States.**

*“(e) take part, where appropriate, in the development of major joint or European equipment programmes in the framework of the European Defence Agency.”*

- 18. Commitment to the use of EDA as the European forum for joint capability development and consider the OCCAR as the preferred collaborative program managing organization.**
- 19. Ensure that all projects with regard to capabilities led by participating Member States make the European defence industry more competitive via an appropriate industrial policy which avoids unnecessary overlap.**
- 20. Ensure that the cooperation programmes - which must only benefit entities which demonstrably provide added value on EU territory - and the acquisition strategies adopted by the participating Member States will have a positive impact on the EDTIB.**

## **Annex III – Governance**

### **1. Participating Member States remain at the center of the decision making process while coordinating with the High Representative**

PESCO is a framework driven by participating Member States and remains primarily within their remit. Transparency is ensured for non-participating EU Member States.

To ensure a proper coordination of PESCO with the overall common security and defence policy (CSDP), of which it is an integral part, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy will be fully involved in proceedings relating to PESCO. The High Representative will be in charge of managing the annual assessment called for by the European Council and laid out in part 4 below. The EEAS, including the EU Military Staff (EUMS), and the EDA will ensure the Secretariat of the PESCO in close coordination with the European External Action Service (EEAS) Deputy Secretary General on CSDP and Crisis Response.

In accordance with the TEU, Article 3 of Protocol 10 and the Council Decision establishing the European Defence Agency, the EDA will support the High representative as regards the capability development aspects of PESCO. The EEAS will support the High Representative, in particular on the operational aspects of PESCO, including through the EU Military Staff and other CSDP structures.

It is noted that according to Art 41 (1) of the TEU the “administrative expenditure to which the implementation of this Chapter gives rise for the institutions shall be charged to the Union budget”.

### **2. The governance comprises of two levels of governance with an overarching level in charge of maintaining the coherence and the ambition of the PESCO, complemented by specific governance procedures for PESCO projects**

#### **2.1. The overarching level will be in charge of the coherence and credible implementation of the PESCO.**

It will be based on existing structures. When the EU Foreign and Defence ministers are gathering in a joint Foreign Affairs Council /Defence meeting (usually twice per year), they could deal with PESCO issues. When the Council convenes to deal with PESCO issues, voting rights are reserved to the representatives of the participating Member States. On this occasion, participating Member States might adopt new projects by unanimity (in accordance with Article 46 (6) TEU), receive assessments of participating Member States efforts, in particular those detailed in part 3 of this Annex, and could confirm the participation of another Member State by qualified majority after consulting the High Representative, in accordance with Article 46 (3) TEU.

As a last resort, the Council may suspend the participation of a Member State who no longer fulfils the criteria, given beforehand a clearly defined timeframe for individual consultation and reaction measures, or is no longer able or willing to meet the PESCO commitments and obligations, in accordance with Article 46 (4) TEU.

Relevant existing Council preparatory bodies will gather in “PESCO format”, that is with all EU Member States present, but with arrangement reflecting that only participating Member States have voting rights in the Council.. PSC meetings in ”PESCO format” could be convened to address common matters of interest among the participating Member States, to plan and discuss projects, or to discuss new memberships in PESCO. Its work will be supported by PMG meetings in PESCO format. The EU Military Committee will also be convened in PESCO format and in particular asked for military advice. In addition informal meetings can take place with the participating Member States only

## **2.2. The governance of projects**

### **2.2.1. PESCO project scrutiny will be based on an assessment by the High Representative, relying on EEAS, including EUMS, and EDA, projects selection will require a council decision**

Participating Member States are free to submit any project they deem useful for the purposes of PESCO. They will publicize their intention in order to gather support and collectively submit projects to the PESCO Secretariat, and share them simultaneously with all participating Member States.

Projects should help to fulfill the commitments referred to in Annex II of the notification, many of which are calling for the development, or provision, of capabilities identified by Member States as strategically relevant and with commonly agreed EU added value as well as asking for providing substantial support within means and capabilities to CSDP operations (EUFOR) and missions (e.g. EU Training missions) in accordance with Article 42.6 TEU.

To ensure coherence and consistency of diverse PESCO projects we suggest a limited number of specifically mission and operation focused projects in line with the EU level of ambition. Other projects would support these projects by playing a facilitating and enabling role. The projects should be grouped accordingly.

The PESCO Secretariat will coordinate the assessment of projects proposals. With regard to capability development projects, the EDA will ensure that there is no duplication with existing initiatives also in other institutional contexts. For the operation and mission focused projects, the EUMS will assess compliance with and contribution to the operational needs of the EU and its Member States. On this basis, the High Representative will provide a recommendation identifying those projects’ proposals that are the most ambitious, contribute to the EU LoA and are best suited to further Europe’s strategic autonomy. The project portfolio shall reflect an appropriate balance between projects which are more in the area of capability development and those who are more in the area of operations and missions.

The High Representative recommendation will provide inputs for the Council to decide on the list of PESCO projects within the PESCO framework following a military advice by the EUMC in PESCO format and through PSC in PESCO format. The Council shall decide by unanimity, as constituted by the votes of the representatives of the participating Member States, according to Article 46 (6) TEU.

Non-participating EU Member States can always indicate their intention to participate in projects by pledging to the commitments and joining PESCO.

Third States may exceptionally be invited by project participants, in accordance with general arrangements to be decided in due time by the Council in accordance with Article 46 (6) TEU. They would need to provide substantial added value to the project, contribute to strengthening PESCO and the CSDP and meet more demanding commitments. This will not grant decision powers to such Third States in the governance of PESCO. Moreover, the Council in PESCO format will decide if the conditions set out in the general arrangements are met by each Third State invited by the respective project participants.

### **2.2.2. Project governance lies first with the participating Member States**

When deciding on the list of PESCO projects by the Council a list of the participating Member States associated to a project must be attached. Those Member States participating in a project will have collectively submitted the project in beforehand.

Participating Member States associated to a project will agree among themselves, by unanimity, the modalities and the scope of their cooperation, including the necessary contribution needed to join the project. They will establish the governance rules of the project and will decide on the admission of further participating Member States during the project cycle, with participating or observer status. However a common set of governance rules should be developed which could be adapted within individual projects. This would ensure a form of standardization in the governance across all projects and ease their initiation. For capability development projects in particular, project management (specifications, acquisition strategy, choice of the executive agency, selection of the industrial companies, etc.) will remain the exclusive responsibility of the participating Member States associated to the project.

Participating Member States shall inform non-participating Member States about projects as appropriate.

### **3. A precise phased approach with realistic and binding objectives for each phase**

The commitments undertaken by the participating Member States will be fulfilled through national efforts, and concrete projects.

A realistic phased approach is key to preserve the participation of a vanguard of Member States in PESCO and thus, to preserve the principles of ambition and inclusiveness. While participating Member States will work towards achieving all of their commitments as soon as PESCO is officially launched, some commitments can be fulfilled sooner than others. To that end, a phased approach has to be agreed by the participating Member States.

The phases will take into account other existing calendar items (such as the implementation of the EDAP, the launch of the next Multiannual Financial Framework in 2021, and commitments already undertaken by Member States in other frameworks). Two respective phases (2018-2021 and 2021-2025) will allow for the sequencing of commitments. After 2025, a review process will take place. To that end participating Member States will assess the fulfillment of all PESCO commitments and decide on new commitments, with a view to embark on a new stage towards European security and defence integration.

#### **4. The Governance of PESCO requires a well-designed and ambitious assessment mechanism based on national Implementation plans**

All participating Member States stand guarantor and the High Representative will report on the fulfillment of the commitments, in line with the principle of regular assessment set by the Protocol 10 (Article 3). The binding nature and the credibility of the commitments agreed upon will be ensured through a two layer assessment mechanism:

##### **4.1. The “National Implementation Plan”**

To demonstrate the capability and willingness of each participating Member State to fulfill agreed commitments, they commit to submit before the adoption of the Council decision establishing PESCO, a national Implementation Plan outlining their ability how to meet the binding commitments. As a matter of transparency, access to those Implementation Plans will be granted to all participating Member States.

Assessment of the provision of participating Member States to fulfill the agreed commitments will be conducted on an annual basis based on the national Implementation Plans, through the PESCO Secretariat under the High Representative’s authority (supported by the EDA as regards the defense investments and capability development and by the EEAS, including the EUMS, as regards the operational aspects). Under the responsibility of the council, this assessment shall be sent to the PSC (in PESCO format) as well as to the EUMC (in PESCO format) for its advice.

The assessors will focus on the credibility of PESCO commitments by screening Member States National Implementation Plans, factual provisions and contributions to projects.

After PESCO has been launched, the participating Member States will update their national Implementation Plans as appropriate based on the phased approach requirement.

At the beginning of every phase, commitments will be detailed through more precise objectives set among participating Member States in order to facilitate the assessment process.

#### **4.2. An annual and a Strategic Review at the end of every phase**

At least once per year, the joint FAC/Defence will receive a report from the High Representative, based on the contributions of EDA (in accordance with Article 3 of Protocol 10) and the EEAS, including the EUMS. This report will detail the status of PESCO implementation, including the respect, by each participating Member State, of its commitments, in coherence with its National Implementation Plan. This report, after an EUMC advice, will serve as a basis for Council recommendations and decisions adopted in accordance with Article 46 of the TEU.

At the end of every phase (2021; 2025) a Strategic Review exercise will be conducted assessing the respect of the commitments foreseen to have been fulfilled during that phase, deciding on the launching of the next phase and updating, if needed, the commitments for the next phase.



# EU Missions and Operations

As part of the EU's Common Security and Defence Policy (CSDP)

**An Advisory Mission in Iraq, a Military Training Mission in the Central African Republic, a Maritime Operation in the Mediterranean and an Assistance Mission in Ukraine are among the most recent additions to over 30 civilian missions and military operations launched by the EU since the Common Security and Defence Policy (CSDP) became a reality almost 15 years ago.**

The EU's Common Security and Defence Policy (CSDP) provides the Union with an operational capacity to deploy both civilian missions and military operations. The range of tasks is set out in the EU Treaty: humanitarian and rescue tasks; conflict prevention and peace-keeping tasks; tasks of combat forces in crisis management, including peace-making; joint disarmament operations; military advice and assistance tasks; post-conflict stabilisation tasks.

## **Building on experience – adapting to new security challenges**

In the wake of the conflict in the Western Balkans in the 1990s, the EU and its Member States decided that the EU should be able to plan and conduct its own missions and operations. Steps were taken to set up the necessary decision-making bodies, planning structures and command and control arrangements.

In 2003, the first EU missions launched were the EU's policing mission in Bosnia and Herzegovina and a military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia. Since then, the EU has launched and run 34 operations and missions on three continents. Of these 22 were civilian and 11 were military, and one – in Darfur – mixed. As of today, there are 16 ongoing CSDP operations, 10 civilian and six military.

Throughout these years the EU has continuously enhanced its structures, mechanisms and tools

to promote stability and security in our wider neighbourhood as well as to increase European security. Although not deployed so far, the [EU Battle Groups](#) offer a further instrument which allows the EU and its Member States to independently and rapidly respond to emerging conflicts and crises.

In addition to diplomacy and development assistance, defence and security measures have hence become key elements of the EU response to crises in the immediate neighbourhood and beyond as well as to the global challenges, all of which directly affect also the EU's own security.

## **From assistance to intervention - the broad range of CSDP missions and operations**

CSDP missions and operations are a unique tool in the EU's toolbox allowing for direct action, rapidly and in less permissive environments if need be, to manage and help resolve a conflict or crisis. This is normally done at the request of the country to which assistance is being provided and always in full respect of international law. EU decisions to deploy a mission or operation also take into account the EU's security interests and are tailored to the local circumstances and to the tasks that need to be implemented.

While decisions to establish these missions have been taken on a case by case basis, they are part of a strategic effort to provide security from the Sahel to the Horn of

Africa, to the Middle East, to provide maritime security along key routes, and to enable countries in the Western Balkans and Eastern Europe to fully recover from conflict and enhance their own capacities to provide security. They aim at responding to external conflicts and crises when they arise, enhance the capacities of partners and ultimately protect the European Union and its citizens through external action.

CSDP missions and operations can be open to contributions of third States. Up to now 18 Framework Participation Agreements (FPA) have been signed in order to facilitate such participation.

### Planning and conduct procedures

✔ **Decision making:** Decisions to establish and to launch missions and operations require the approval of all Member States through a Council Decision. The planning process is governed by crisis management procedures.

✔ **Force Generation:** The majority of assets and personnel required for military operations as well as civilian missions are provided by Member States.

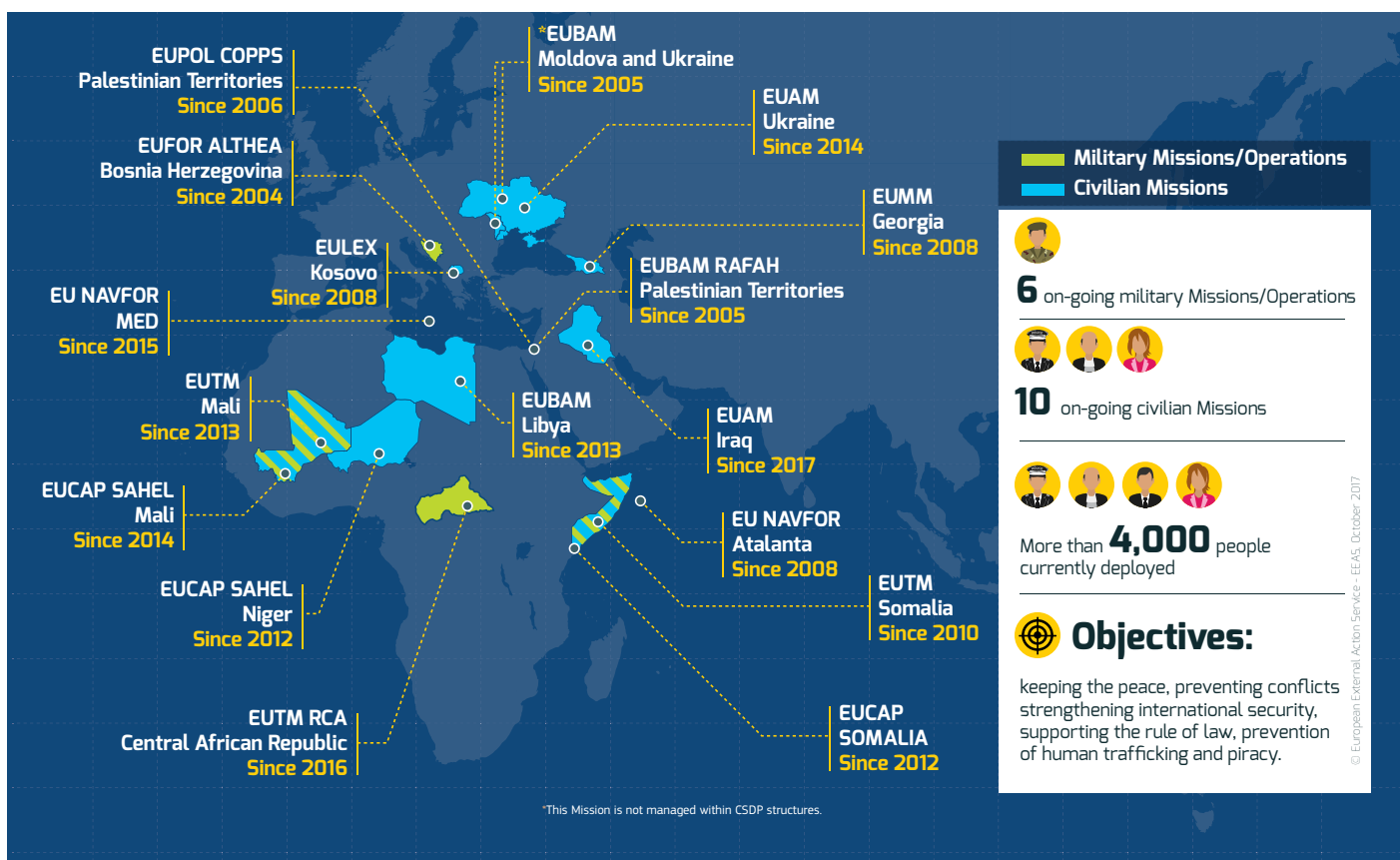
✔ **Command and Control Structures:** During the conduct phase, the Political and Security Committee (where all Member States are represented) exercises political control and provides strategic direction of both civilian and military crisis management missions and

operations, under the authority of the Council and the High Representative. Each mission and operation has a single and identifiable chain of command for its safe and efficient conduct:

- For military operations with an executive mandate (e.g. EUNAVFOR MED Sophia in the South Central Mediterranean), an operational headquarters is usually provided by a Member State acting as a framework nation.
  - Alternatively, the EU can also take recourse to NATO command structures under the Berlin-Plus agreements (e.g. EUFOR Althea in Bosnia-Herzegovina) or activate the EU Operations Centre.
  - The Military training missions in Mali, Somalia and Central African Republic are since June 2017 put under one command located within the Military Staff of the EEAS in Brussels – the Military Planning and Conduct Capability (MPCC), ensuring a better coordination and cooperation between military and civilian actors.
  - All civilian missions are commanded by the Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) of the EEAS.
- ✔ **Financing Mechanism:** Civilian mission are financed through the CFSP budget. The common costs of military operations cannot be funded by the EU budget and are instead covered by Member States through the so-called Athena mechanism.



## EUROPEAN UNION CSDP OPERATIONS AND MISSIONS 2017





## Topic 3 (lectures 3-4)

# Environmental damage, liability and remedies in EU law

---

### Recommended Readings:

- Maria Casoria, 'Danni al litorale e conseguenze risarcitorie: valutazione e metodi di quantificazione del danno ambientale' (2010) 2 *Ianus* 2
- Directive of the European Parliament and of the Council 2004/35/EC of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage
- EUCJ Case C-534/13 *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare and others v Fipa Group srl and others* [4 March 2015]
- R (*on the application of Seiont, Gwyrfai and Llyfni Anglers' Society*) v *Natural Resource Wales and others* [2015] EWHC 3578
- *Seiont, Gwyrfai and Llyfni Anglers' Society v Natural Resource Wales and others* [2016] EWCA Civ 797
- Sentenza, Corte di Cassazione, 21 Settembre 2017, n.21936, *Provincia di Treviso c. F.lli Bonato di Bonato Enzo & C s.n.c*

**DANNI AL LITORALE E CONSEGUENZE  
RISARCITORIE: VALUTAZIONE E METODI DI  
QUANTIFICAZIONE DEL DANNO AMBIENTALE**

**Maria Casoria**

*Dottoranda di ricerca in Diritto dei mercati  
dell'Università degli Studi di Siena*

Sommaio

1. La dimensione privatistica del danno ambientale (ovvero i sentieri impervi nella tutela dell'ambiente)
2. La casistica in materia di pregiudizi al litorale: opere pubbliche e tentativi (maldestri) di difesa del mare
3. Le tecniche risarcitorie tra efficienza e satisfattività degli interessi in gioco

*In tempi recenti il danno ambientale, considerato nella sua dimensione privatistica, è stato oggetto di un'ampia casistica relativa ai pregiudizi conseguenti all'erosione costiera e agli interventi di ripascimento del litorale, che ha fatto luce sulle principali problematiche connesse all'argomento. Infatti, la legislazione in materia non fornisce una guida certa, poichè si limita semplicemente a lambire i contorni del tema, lasciando per gran parte inesplorati alcuni dei punti chiave.*

*Il contributo, oltre a soffermarsi sui requisiti dell'illecito addebitato a chi progetta o compie opere o lavori che deturpano le coste, si occupa delle tecniche di quantificazione di tale tipologia di pregiudizio.*

*Posto che in quest'ambito appare praticamente impossibile ristabilire lo status quo ante e, quindi, ristorare integralmente i soggetti danneggiati e che sussiste un'incontestabile difficoltà pratica (dovuta alle caratteristiche ontologiche e alle modalità di verifica di tali danni) di approntare un metodo di valutazione equo ed onnicomprensivo, è comunque imprescindibile l'esigenza di valutare l'incidenza causale del comportamento tenuto dal responsabile al fine di predisporre idonei criteri di calcolo del risarcimento. Inoltre, è opportuno sperimentare una tecnica rimediale che condanni gli autori dell'illecito anche alla corresponsione periodica di somme volte ad effettuare interventi di recupero senza un orizzonte temporale predefinito, ma facendo cessare l'obbligo quando la situazione è divenuta nuovamente accettabile.*

*In the recent past environmental damage, in its private dimension, has been the subject of various decisions on harm resulting from the effects of coastal erosion and beach nourishment operations. These judgments have shed light on the problematic issues linked to the topic. Without a doubt, legislation in this field is incomplete and leaves largely unexplored many basic questions.*

*This essay, in addition to considering the requirements of the tort charged to those who project or carry out works which spoil the coastline, deals with the techniques for quantifying and monetizing this specific prejudice.*

*Given that it is practically impossible to reestablish the status quo, while there is an undeniable practical difficulty in creating a fair and comprehensive method of evaluation, it is imperative to assess the incidence of behavior of the tortfeasor, in order to set up suitable criteria for estimating the compensation. Furthermore, it seems appropriate to condemn defendants to pay for replacement costs at predictable intervals, without fixing a deadline for the obligation, so that it would come to an end only when the land adjacent to the sea will be reshaped.*

## 1. La dimensione privatistica del danno ambientale (ovvero i sentieri impervi nella tutela dell'ambiente)

Il danno ambientale è sovente analizzato in un'ottica di stampo pubblicistico, finalizzata all'elaborazione di una nozione onnicomprensiva di ambiente, atta a fungere da substrato per tecniche centralizzate di tutela; ed infatti, la normativa nazionale si è da sempre ispirata, in questo settore, ai modelli di regolamentazione tipici del diritto pubblico, attraverso la previsione di limiti, obblighi e divieti e l'imposizione di sanzioni amministrative e penali a carico dei contravventori (1). Tuttavia, quella appena messa in luce è solo una delle possibili prospettive di indagine, alla quale si affianca il tentativo di rispolverare istituti classici del diritto privato al fine di tutelare, in via alternativa, i soggetti danneggiati dal verificarsi di un pregiudizio all'ambiente; questo perché il danno ambientale, per sua natura «pone problemi di carattere giuridico che attengono alla triplice dimensione individuale, collettiva e della collettività degli interessi da esso lesi e dei diritti a questi interessi sottesi» (2) e, pertanto, solo un'analisi a tutto tondo può consentire il raggiungimento di livelli efficienti di tutela (3).

---

(1) A tal proposito la dottrina, tra cui cfr., GRECO, *Il danno ambientale tra innovazioni legislative ed applicazioni giurisprudenziali*, in *Resp. civ. e prev.*, 2007, 1262, commentando il d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 recante "norme in materia ambientale", ha osservato che «il vigente quadro normativo, nel rimodulare l'assetto di competenze, prevede una "statalizzazione" della tutela del danno ambientale che non solo "svilisce il ruolo delle regioni, degli enti locali e delle associazioni di protezione ambientale", ma che mal si concilia con la riforma della Parte II, Titolo V, della Costituzione e con gli insiti principi della sussidiarietà».

(2) Più in dettaglio, cfr., TAMASSIA, *Le dimensioni del danno ambientale individuale, collettivo e della collettività*, in GRAZIANI (a cura di), *Le risorse preziose: lo sguardo del giurista. Atti del V° incontro del club dei giuristi dell'ambiente*, Milano, 2005, 131 ss.

(3) Il tema dell'utilizzo di strumenti privatistici accanto alle forme classiche di tutela del danno ambientale è stato affrontato da SALANITRO, *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, 472, il quale ha sottolineato che nell'alveo della regolamentazione accentrata privilegiata dal legislatore «il ricorso alle tecniche di diritto privato ha assunto storicamente due diversi compiti: in primo luogo, quello di fornire alla pubblica amministrazione ulteriori strumenti per il perseguimento delle proprie funzioni; in secondo luogo, quello di coinvolgere altri soggetti (enti esponenziali, soggetti direttamente interessati, etc.) nell'*enforcement* delle discipline di tutela degli interessi ambientali».

Partendo dalla comprensione della linea di confine esistente tra il “danno ambientale pubblico” e quello che è stato efficacemente definito “danno ambientale privato” (4), intendiamo lasciare sullo sfondo la sfera pubblicistica e privilegiare la dimensione individuale dei pregiudizi all’ambiente; a tal uopo, utilizzeremo l’istituto della responsabilità civile ed, in particolare, la clausola generale di cui all’art. 2043 c.c., per delineare i contorni di un sistema capace di accordare protezione al singolo o all’ente rappresentativo di un gruppo insediato in un’area geografica circoscritta che viene leso nel suo diritto di proprietà o in altri suoi diritti patrimoniali dalla costruzione di opere che, astrattamente, potrebbero apportare benefici alla collettività ma che, potenzialmente, possono diventare lesive per gli interessi differenziati e particolari di determinati soggetti (5).

Dal punto di vista strettamente definitorio, quando si parla di danno ambientale individuale o soggettivo, si fa riferimento al nocumento derivante in modo diretto ed immediato dalla condotta illecita rivolta contro il bene ambiente, la quale ha pregiudicato o potrebbe pregiudicare un diritto individuale o comunque un interesse del singolo meritevole di tutela.

L’esistenza di tale tipologia di danno è stata esplicitamente riconosciuta dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante “norme in materia ambientale”, il quale, facendo venir meno tutti i dubbi precedentemente espressi in dottrina e giurisprudenza, ha statuito all’art. 313, comma 7, che «*resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi*». Da ciò è dato desumere che qualora il pregiudizio ambientale incida su posizioni soggettive individuali e differenziate, sia in via esclusiva sia sovrapponendosi a quelle

---

(4) Cfr., MAZZOLA, *I nuovi danni*, Padova, 2008, 168.

(5) Della necessità di tutelare la proprietà privata a fronte del danno ambientale si è occupato, tra gli altri, TADDEI, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Gazzetta ambiente*, 2008, 87, il quale, nell’analizzare il tema della responsabilità per danno ambientale a cavallo tra normativa interna e normativa comunitaria, evidenzia come la dir. 35/2004/CE, che si occupa della materia in questione, non conferisca ai privati il diritto ad essere indennizzati in seguito ad un danno ambientale o ad una minaccia imminente di tale danno escludendo, in tal modo, dalla propria sfera di protezione sia il danno alla persona, sia quello alla proprietà privata.

collettive, il singolo potrà ottenere ristoro ricorrendo all'istituto classico dell'illecito aquiliano (6).

Alcuni anni orsono la giurisprudenza di legittimità, in assenza di qualsiasi appiglio normativo, aveva già intuito che il danno ambientale non si risolve, esclusivamente, nel danno pubblico risarcito a favore dello Stato ma che, in presenza di un collegamento forte tra il privato e il bene ambientale danneggiato, è doveroso riconoscere il diritto al risarcimento anche in capo a costui (7). In particolare, con sentenza resa a Sezioni Unite il 25 gennaio 1989, n. 440, la Cassazione coglieva la complessità dei rapporti intercorrenti tra l'individuo e la dimensione che lo circonda, riconoscendo in capo a quest'ultimo la legittimazione diretta a rivolgersi al giudice, al fine di vedere ristorati quei diritti, patrimoniali o personali, irrimediabilmente compromessi dal degrado dell'ambiente (8).

Il danno ambientale soggettivo nel corso del tempo è stato al centro di numerose *querelles* dottrinali e giurisprudenziali che, focalizzando l'attenzione sulla genesi e sull'esistenza stessa di questo tipo di pregiudizio, da argomento di nicchia lo hanno trasformato in un vero e proprio *topos* nell'ambito delle strategie predisposte a tutela dell'ambiente. Parte della dottrina, dibattendo sulle caratteristiche di tale pregiudizio individuale nelle sue varie estrinsecazioni, ha ad esempio rinvenuto un elemento di discriminazione, ai fini della risarcibilità, nel fatto che il danno investa direttamente il bene del danneggiato, ovvero lo

---

(6) In argomento cfr., MAZZOLA, *I nuovi danni*, cit., 282 ss.

(7) Sui rapporti esistenti tra la dimensione pubblicistica e quella privatistica del danno ambientale, in termini di residualità o meno, nonché sul depotenziamento degli strumenti di diritto privato nell'attuale disciplina ambientale, cfr., ID, *I nuovi danni*, cit., 174 ss. L'Autore, in particolare, facendo propria una teoria già espressa da SALVI, afferma che: «il danno ambientale può essere affrontato mediante due strade parallele e non interferenti, e che anzi possono anche assommarsi, dal momento che i rimedi privatistici e quello pubblico, muovendo da una discrasia di impostazione concettuale, vengono ad incidere su ambiti applicativi diversi e concorrenti, cosicché la regola pubblicistica non ha la capacità di assorbire qualsiasi danno ambientale, lasciando all'art.2043 c.c. – e alle norme connesse – la funzione inerente il risarcimento dei danni individuali derivanti dalla lesione di interessi dei singoli relativi all'ambiente».

(8) La sentenza può leggersi in *Giust. civ.*, 1989, 560, con nota di POSTIGLIONE.

lambisca solo di rimbalzo (9), escludendo, nella seconda ipotesi, il ristoro di quanto patito. Tuttavia, tale tesi è stata osteggiata da coloro che ritengono che «il diritto soggettivo all'ambiente possa essere pregiudicato anche nel caso in cui l'evento colpisca un bene non di diretto godimento del soggetto ma col quale il soggetto abbia comunque uno stabile, duraturo e stretto collegamento» (10), imponendosi in questa eventualità un attento bilanciamento degli interessi che entrano in collisione tra di loro.

Altri, nel tentativo di tenere separati il bene ambiente dal bene salute (11), hanno riconosciuto l'esistenza della lesione del diritto individuale allo sviluppo della personalità in relazione a determinate condizioni di qualità della vita; tale *ius* va ad aggiungersi, come evento ulteriore, alla dimensione collettiva del danno ambientale (12). Per quanto concerne il versante giurisprudenziale, un importante riconoscimento della dimensione privatistica dei pregiudizi all'ambiente si è avuto in ambito penalistico, attraverso l'istituto della costituzione di parte civile nei procedimenti penali concernenti il danno ambientale pubblico. Infatti, proprio in questo settore, la giurisprudenza di legittimità ha enucleato una serie di principi tesi a riconoscere specifica tutela agli individui danneggiati a seguito di illeciti ambientali (13). A tal proposito, appare centrale la c.d. sentenza

---

(9) Un'altra formulazione di tale teoria, per la quale cfr. GRECO, *Il danno ambientale tra innovazioni legislative ed applicazioni giurisprudenziali*, cit., 125, riconduce la tematica alla distinzione «tra la lesione in sé del bene ambientale considerato in senso unitario (riconducibile alla categoria del c.d. danno evento) e (l'eventuale) danno ai singoli beni (di proprietà pubblica o privata) che ne fanno parte (c.d. danno conseguenza), di natura più propriamente patrimoniale».

(10) Cfr., MAZZOLA, *I nuovi danni*, cit., 286.

(11) La distinzione tra il danno individuale e il danno alla salubrità ambientale costituisce una *vexata quaestio* dell'argomento oggetto di analisi, per la quale cfr. ID., *I nuovi danni*, cit., 203 ss.

(12) Per una panoramica generale sull'argomento, più in dettaglio cfr. GIAMPIETRO, *Prime valutazioni del S. C. sul nuovo regime del danno ambientale*, in *Danno e resp.*, 2008, 410.

(13) La prima affermazione di tale principio, a quanto consta, risale alla sentenza pronunciata da Cass., sez. III, 19 gennaio 1994 n. 439, citata da MAZZOLA, *I nuovi danni*, cit., 290, nella quale la Corte ha affermato che: «il danno ambientale presenta una triplice dimensione: personale (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente di ogni uomo); sociale (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la perso-

“Fiale”, con la quale nell’ambito di un giudizio penale è stata definitivamente consacrata l’esistenza del danno ambientale soggettivo attraverso il riconoscimento, in capo al privato, del diritto al risarcimento del danno qualora costui lamenti la lesione di un bene individuale compromesso dal degrado ambientale, sia esso la salute che il diritto di proprietà o altro diritto reale; si noti che, secondo la Cassazione, la lesione del bene ambiente non deve essersi necessariamente verificata essendo sufficiente, ai fini della risarcibilità, la mera sussistenza di una condotta specificatamente idonea a procurare un pregiudizio giuridicamente rilevante (14).

In realtà anche le Sezioni Unite civili, con una pronuncia risalente a circa trent’anni fa, interrogandosi sui rapporti tra il singolo individuo e l’ambiente che lo circonda, si mostravano favorevoli alla configurazione di un diritto soggettivo in capo al singolo in presenza di un legame inscindibile tra il bene immobile oggetto di proprietà (o di altro diritto reale) e le condizioni ambientali circostanti (15).

Nel tentativo di delineare, più nel dettaglio, le caratteristiche del danno ambientale di matrice privatistica, riteniamo preferibile, in assenza di una solida base normativa, adottare un approccio di *case law* e occuparci di un aspetto peculiare della più generale tematica fin qui delineata, vale a dire i pregiudizi conseguenti all’erosione del litorale. Pertanto, analizzeremo la casistica in

---

*nalità umana – art. 2 cost.); pubblica (quale lesione del diritto-dovere pubblico delle istituzioni centrali e periferiche con specifiche competenze ambientali)».*

(14) Il riferimento è a Cass., sez. III, 2 maggio 2007, n. 16575, il cui testo può leggersi in *Danno e resp.*, 2008, 406 con nota di GIAMPIETRO, *Prime valutazioni del S. C. sul nuovo regime del danno ambientale*, cit., e di SALANITRO, *Danni temporanei all’ambiente e tutela degli interessi privati: un problema di ingiustizia del danno*; *Riv. giur. ambiente*, 2007, 807, con nota di POZZO, *La responsabilità civile per danni all’ambiente tra vecchia e nuova disciplina*; *Resp. civ. e prev.*, 2007, 2074, con nota di GRECO, *Vademecum dell’illecito ambientale: la sentenza Fiale*. In tale pronuncia la Corte ha riconosciuto la sussistenza del danno ambientale in un caso di non corretto ripascimento (consistito nello sversamento sulla spiaggia di materiale ferroso e sabbie ferrifere trasportate da terra e nel successivo sversamento su tale materiale di limo ferriero dragato dal fondale del porto), il quale ha comportato un serio e concreto pregiudizio alla qualità di vita della comunità locale nonché un danno irreparabile alla flora e alla fauna marina a causa della carenza di ossigenazione generata dalle polveri staccatesi progressivamente dalla spiaggia.

(15) Per maggiori dettagli si rinvia a Cass., Sez. Un., sentenza 9 marzo 1979 n. 1463, in *Foro it.*, 939.



materia di erosione costiera e di interventi di ripascimento litoraneo, settore più volte vagliato dalle corti di merito e di legittimità; in questo modo, cercheremo di individuare i requisiti dell'illecito addebitato a chi progetta o compie opere o lavori che deturpano le coste e così facendo arreca danno al singolo individuo, le tecniche di risarcimento più efficienti per ristorare i soggetti danneggiati nonché gli elementi chiave della legittimazione ad agire in giudizio e del giudice competente a decidere su controversie di tal fatta.

## **2. La casistica in materia di pregiudizi al litorale: opere pubbliche e tentativi (maldestri) di difesa del mare**

Nell'ultimo decennio il panorama giurisprudenziale in materia di danno ambientale individuale si è arricchito di alcune pronunce che, occupandosi delle conseguenze pregiudizievoli dei fenomeni di erosione del litorale, a causa della realizzazione di opere in prossimità delle coste, hanno contribuito alla ricomposizione dei tasselli fondamentali di questa materia (16). Solo ripercorrendo il cammino tracciato dai giudici e seguendone le orme è possibile trovare le risposte ai principali interrogativi sorti nella prassi ed ipotizzare soluzioni di ampio respiro, dal momento che neanche gli interventi legislativi più recenti sono stati in grado di srotolare tale intricata matassa.

Nel contesto preso in esame il protagonista indiscusso è il Tribunale di Paola che, con sentenza del 30 luglio 2007, è intervenuto a far luce su alcuni elementi cardine ai fini della risarcibilità dei pregiudizi subiti dai singoli in seguito al degrado costiero. Infatti il giudice calabrese, nel risolvere il caso sottopostogli, offre risposte convincenti in materia di giurisdizione, tipologia di danni meritevoli di ristoro, legittimazione ad agire in giudizio e tecniche rimediali maggiormente efficienti anche in relazione all'incidenza causale del comportamento tenuto dal danneggiante

---

(16) Per una panoramica generale sulla normativa vigente ed in preparazione a livello internazionale, comunitario, statale e regionale in materia di erosione costiera e di ripascimento del litorale, cfr. GARZIA, *L'erosione costiera e gli interventi di ripascimento del litorale: il quadro giuridico attuale e le prospettive di riforma*, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, 243; sulla salvaguardia del litorale cfr. anche IMPARATO, *La tutela della costa – Ordinamenti giuridici in Italia e in Francia*, Napoli, 2006.

(17). La controversia trae origine dalla richiesta di risarcimento danni avanzata dal comune costiero di San Lucido, la cui spiaggia aveva subito una notevole riduzione a causa dell'errata realizzazione e successiva erronea manutenzione, da parte del gestore della rete e delle infrastrutture ferroviarie, delle opere a difesa del mare poste in corrispondenza di un tratto di linea che correva lungo la costa; nel caso di specie, il giudicante ha ritenuto l'ente responsabile per i danni patiti dall'attore a causa della omessa manutenzione che aveva impedito il naturale ripascimento del litorale.

Il Tribunale, prima di addentrarsi nei meandri della questione di merito, viene chiamato ad esprimersi sull'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario a pronunciarsi sulla fattispecie in questione. Ed è proprio in relazione a tale censura che il giudicante sancisce un principio rilevante ai fini dell'individuazione del giudice competente, rinvenendo il discrimine per un corretto riparto di giurisdizione nella distinzione tra i pregiudizi ascrivibili all'errata esecuzione di opere realizzate in base ad un progetto specificatamente approvato, nel qual caso bisognerà rivolgersi al giudice amministrativo, ed i danni riconducibili ad omessi interventi manutentivi che rientrano, invece, nella sfera di conoscibilità del giudice ordinario (dal momento che in questa eventualità vengono fatte valere situazioni di diritto soggettivo lese da attività strettamente comportamentali) (18).

Sul problema della giurisdizione, in un caso parzialmente affine, si era già pronunciata una decina di anni orsono la Corte di Cassazione giungendo alle stesse conclusioni, seppur con l'ausilio di ricostruzioni giuridiche differenti (19). Qui la controversia nasceva dalla richiesta di risarcimento dei danni conseguenti all'erosione dell'arenile determinata da una violenta mareggiata,

---

(17) Il testo della sentenza può leggersi in *Foro it.*, 2008, 282, con nota di richiami di PALMIERI e in *Riv. giur. ambiente*, 2008, 189, con nota di PRATI, *Il danno alla comunità locale e le criticità di una normativa imperfetta*.

(18) A sostegno della correttezza di questa ricostruzione il Tribunale richiama in motivazione due ordinanze della Corte di Cassazione che si sono occupate del problema del riparto di giurisdizione, alle quali entrambe le parti avevano fatto riferimento nel predisporre le proprie difese, vale a dire Cass., Sez. Un., 18 ottobre 2005, n. 20123, in *Foro it.*, Rep. 2006, voce *Edilizia e urbanistica*, n. 153, e 27 luglio 2005, n. 15660 il cui testo può leggersi in *Foro it.*, 2006, 1127, con nota di CARLESÌ).

(19) Cfr. Cass., Sez. Un., 2 dicembre 1998, n. 12201, in *Foro it.*, Rep. 2000, voce *Giurisdizione civile*, n. 135.

verificatasi dopo che il Comune di Roma aveva sospeso i lavori di manutenzione dell'antistante scogliera di protezione, intrapresi a seguito dell'istanza presentata dall'attrice, titolare di una concessione demaniale marittima in Ostia Lido. In questo caso gli Ermellini, richiamando una serie di precedenti, riconoscevano la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, dal momento che l'interessata aveva formulato una domanda risarcitoria e, pertanto, voleva far valere in giudizio una pretesa qualificabile come diritto soggettivo, categoria che rientra, in linea di principio, nella sfera di competenza di tale giudice.

Ritornando al Tribunale di Paola, si può notare come esso, con riferimento al merito della controversia, operi una prima scrematura in relazione alle voci di danno meritevoli di ristoro, escludendo la risarcibilità di tutta una serie di pregiudizi lamentati dalla parte istante, vale a dire il danno subito per la distruzione del lungomare a seguito di una mareggiata, quello paesaggistico e all'immagine nonché il mancato guadagno per il declino dell'afflusso turistico.

A tale profilo si riconnette il problema della legittimazione ad agire in giudizio del comune danneggiato, aspetto che costituisce un punto nodale della decisione. Ed è questa la portata innovativa della sentenza del giudice calabrese. In particolare quest'ultimo, affermando che l'amministrazione comunale può ricorrere all'autorità giudiziaria non solo per far valere gli interessi della comunità insediata sul suo territorio ma anche per tutelare il proprio patrimonio, intaccato dai costi necessari per il ripristino dell'arenile e per le opere annuali di manutenzione, trasforma il comune da mero rappresentante della popolazione locale in un vero e proprio ente a tutela del mare, con tutte le conseguenze che ciò comporta in termini di effettività di tutela in presenza di danni al litorale e conseguente depauperamento delle coste. In tal modo, infatti si istituzionalizza il principio per cui ad un soggetto, che pure non è proprietario di un bene (essendo la spiaggia e il lido del mare beni demaniali) e che quindi, formalmente, non avrebbe un interesse proprio da far valere in giudizio, deve essere riconosciuto il diritto di salvaguardare una risorsa, la cui integrità ha riflessi sul suo patrimonio. In sostanza, il Tribunale di Paola, ponendosi in contrasto con l'attuale tendenza normativa fortemente accentratrice, valorizza con la pronuncia in esame il principio della *vicinitas* e trasforma l'ente locale nel con-

trollore sovrano del mare e delle coste e, finalisticamente, del patrimonio pubblico.

La portata rivoluzionaria di tale statuizione emerge ancora di più se confrontata con la disciplina contenuta nel Decreto legislativo n. 152 del 2006 che ha completamente modificato la regolamentazione della legittimazione attiva in presenza di danni ambientali, inibendo agli enti locali la proposizione di qualsiasi azione risarcitoria. L'art. 309, che si occupa dell'istituto, riconosce ad essi solo la facoltà di richiedere l'intervento dello Stato ma è comunque il Ministro dell'ambiente a valutare le richieste di intervento e ad informare senza dilazione i soggetti titolari di tale potere (20). Pertanto, è facile intuire come nel disegno del legislatore regioni, province e comuni siano relegati in secondo piano e siano destinati a cedere il passo in favore dei ben più importanti interessi statali.

Con riferimento all'*an debeatur*, un elemento cardine è costituito dalla valutazione dell'incidenza causale della condotta tenuta dal convenuto; a tal proposito, la corte di merito ritiene che occorra prendere in considerazione, a fini risarcitori, il comportamento del danneggiante solo nell'eventualità in cui costui abbia contribuito in modo determinante ad aggravare la situazione di degrado già precedentemente esistente.

Il culmine della decisione calabrese, ciò che ne fa un vero modello da seguire per l'adozione di metodi risarcitori efficienti, è la tecnica rimediale predisposta a favore dell'attore. Infatti, partendo dall'assunto che i fenomeni di erosione delle coste sono inevitabilmente destinati a protrarsi nel tempo, viene imposto al convenuto l'obbligo di risarcire tutti i danni che dovessero verificarsi in futuro; a ciò, fa da *pendant* la previsione di un risarcimento scaglionato, attraverso la corresponsione annuale di somme per effettuare interventi di recupero senza, tuttavia, stabilire un limite temporale predefinito ma fino a quando non sarà totalmente completato il ripascimento del litorale.

Nella pronuncia appena analizzata, il fattore determinante ai fini della responsabilità è stato individuato dalla corte nella mancata manutenzione delle opere realizzate in prossimità della costa; pertanto, l'ente gestore delle ferrovie viene condannato per

---

(20) Per un'analisi più approfondita dei risvolti di tale normativa, in termini di incertezza del diritto, cfr. PRATI, *Il danno alla comunità locale e le criticità di una normativa imperfetta*, cit.

aver omesso il compimento di alcune attività che pure si rendevano necessarie al fine di evitare il verificarsi di trasformazioni ambientali deleterie. In tale contesto vengono in gioco le alterne vicende di un'altra amministrazione costiera: questa volta siamo in Campania e l'incriminato è il comune di Casalvelino. Infatti, una recente pronuncia del Tribunale di Salerno, facendo riferimento alla omissione come elemento determinante per risolvere controversie relative al degrado costiero, ha riconosciuto la risarcibilità dei danni scaturenti dalla costruzione di una struttura portuale in assenza di apposite indagini sulle correnti marine (21). Nel caso in esame l'azione era stata promossa da un privato che agiva in proprio e quale presidente della società danneggiata dalla realizzazione del porto e delle annesse scogliere di protezione commissionata dal comune di Casalvelino, opere che avevano originato una grave erosione costiera e procurato danni alla struttura turistico alberghiera di proprietà degli attori. Ciò che è stato determinante, nella fattispecie, è il *non facere* posto in essere dal comune; ed è questo il motivo per cui il giudice campano ha ritenuto il convenuto responsabile per i pregiudizi patiti dagli attori, dal momento che, se fossero state effettuate le indagini necessarie, non si sarebbe verificata quell'alterazione del flusso naturale del dinamismo marino che era all'origine degli ingenti danni lamentati in giudizio. Si noti che già precedentemente la Corte di Cassazione, in un caso affine, aveva ritenuto che costituissero fonte di responsabilità il fatto di aver cagionato l'erosione di un tratto di costa per effetto dell'apposizione di scogliere e della costruzione di un porto a causa di negligenza o imperizia nello studio delle correnti marine, del moto ondoso e del flusso dei detriti, dal momento che la pubblica amministrazione, nel realizzare un'opera e nel custodirla dopo averla costruita, ha l'obbligo di evitare (anche tramite una adeguata valutazione dei progetti prima della costruzione) che questa provochi danni alle proprietà limitrofe (22).

Venendo più da vicino al vaglio della giurisprudenza della Suprema Corte in materia di danni al litorale, si nota come anche il giudice di ultima istanza canalizzi la propria attenzione sulla

---

(21) Il riferimento è alla sentenza del Tribunale di Salerno del 3 febbraio 2009, il cui testo è pubblicato in *Foro it.*, 1230.

(22) Così Cass., sez. III, 20 marzo 1998, n. 2980, la cui massima può leggersi in *Foro it.*, Rep. 1998, voce *Responsabilità civile*, n. 231.

rilevanza o meno della condotta tenuta dall'ente pubblico, che viene considerato responsabile nelle ipotesi in cui la sua azione o omissione costituisca il fattore determinante per il verificarsi del processo di erosione e dei danni ad esso conseguenti. Il riferimento è ad una sentenza del maggio 2007 che ha riconosciuto la responsabilità dell'Agensud (ente pubblico succeduto all'estinta Cassa del Mezzogiorno, protagonista delle vicende originarie) per aver deliberato e finanziato la realizzazione di un porto in una zona limitrofa alla costa, da cui erano derivati l'erosione dei terreni litoranei e il ravvicinamento del mare alla villa di proprietà dei soggetti danneggiati, la quale era stata originariamente edificata ad una distanza significativa dalla costa (23). Anche in questo caso, come nelle pronunce di merito precedentemente analizzate, l'elemento chiave ai fini della decisione è costituito dalla valutazione del contributo causale del comportamento tenuto dal danneggiante. In particolare, l'amministrazione locale veniva condannata a risarcire i danni provocati dalla mareggiata ai proprietari della villa, proprio per non aver adeguatamente valutato i rischi connessi alla realizzazione della struttura portuale in un tratto di costa già particolarmente degradato ed instabile e per non essere intervenuta, dopo aver finanziato l'opera in questione, per controllare il corretto svolgimento dei lavori che erano stati demandati ad altri.

### **3. Le tecniche risarcitorie tra efficienza e satisfattività degli interessi in gioco**

Il *leit motiv* dell'analisi teorica e giurisprudenziale fin qui condotta, il filo rosso che percorre tutta la trattazione, è costituito dal tentativo di individuare la tecnica risarcitoria maggiormente idonea a ristorare i pregiudizi subiti dal singolo a causa dell'erosione del litorale, utilizzando, a tal uopo, gli strumenti propri della responsabilità da fatto illecito (24). Infatti, è inne-

---

(23) Si veda Cass., sez. III, 7 maggio 2007, n. 10300, in *Foro it.*, 1685 con nota di PALMIERI, ove si rinvengono ampi riferimenti giurisprudenziali in materia di risarcimento dei danni derivanti dalla realizzazione di opere pubbliche e di responsabilità della pubblica amministrazione nell'ipotesi di realizzazione di opere frangiflutti.

(24) Tale ricostruzione teorica non è per niente pacifica in dottrina e sono molti gli studiosi che escludono l'utilizzabilità degli strumenti ermeneutici offer-

gabile il rapporto di concorrenza esistente tra la disciplina della legge speciale e quella codicistica *ex art. 2043 c.c.* (25) e quindi, solo guardando ai punti di contatto tra questi due emisferi normativi, si potrà rinvenire la soluzione maggiormente adatta allo scopo.

Per interrogarsi criticamente sulla tematica occorre partire dall'assunto di fondo per cui, in quest'ambito, è praticamente impossibile ristabilire lo *status quo ante* e, di conseguenza, risarcire integralmente i soggetti lesi, sussistendo l'incontestabile difficoltà pratica (dovuta alle caratteristiche ontologiche e alle modalità di verifica dei danni al litorale costiero), di approntare un metodo di valutazione equo ed onnicomprensivo.

Ciò premesso, occorre in primo luogo chiedersi quali sono i tipi di pregiudizio meritevoli di tutela, dal momento che se è vero che il singolo, per far valere in giudizio una qualsiasi pretesa, deve essere portatore di un interesse personale, attuale e differenziato, ovvero deve essere stato colpito dal fatto produttivo del danno ambientale sotto un profilo peculiare che lo contraddistingue rispetto agli altri danneggiati, guardando alla normativa speciale contenuta nell'art. 313, comma 7, del Codice dell'ambiente si rinviene subito una limitazione del campo di azionabilità: infatti, il privato potrà agire nei confronti del responsabile per vedere tutelati i propri diritti ed interessi solo qualora sia stato leso nella salute o nella proprietà (26). Il riferimento legislativo a questi

---

ti dalla responsabilità civile nel campo del danno ambientale, mettendo in luce l'inadeguatezza e le problematiche di tale approccio. Sul punto, tra gli altri, cfr. GANDOLFI, *La responsabilità civile per danno all'ambiente tra l'art. 2043 e l'art. 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349*, in *Corriere merito*, 2009, 143; D'AURIA, *Danno ambientale e conseguenze risarcitorie*, in *Corr. merito*, 2008, 911.

(25) Cfr., GRECO, *Il danno ambientale tra innovazioni legislative ed applicazioni giurisprudenziali*, cit., 1275; altri, tra cui TADDEI, *La responsabilità per danno ambientale*, cit., 96, riferendosi al sistema di tutela del danno ambientale, hanno parlato di «regime misto derivante dalla compresenza nell'ordinamento delle norme generali sulla responsabilità civile e delle disposizioni specifiche in tema di danno ambientale».

(26) Questa norma, a causa della sua portata alquanto criptica, è stata al centro di numerose disquisizioni; tra le varie opinioni espresse in proposito, si segnala quella di SALANITRO, *Danni temporanei all'ambiente e tutela degli interessi privati: un problema di ingiustizia del danno*, cit., 418, secondo cui: «si tratta di una disposizione ambigua, la quale per un verso sembra riconoscere l'ampliamento della tutela dei privati non solo ai diritti ma anche agli interessi, e che per altro verso sembra accogliere tuttavia un principio di segno opposto,

due beni sembrerebbe aprire la strada al risarcimento sia del danno patrimoniale sia di quello non patrimoniale in tutte le ipotesi in cui l'evento lesivo si ponga all'origine del degrado ambientale (27). Tuttavia, abbiamo visto che la giurisprudenza, nel decidere sulle fattispecie di danni cagionati dall'erosione del litorale a causa della costruzione di opere in prossimità delle coste, si è mostrata favorevole al risarcimento dei soli pregiudizi di natura economica, rinvenendo addirittura nella diminuzione del patrimonio l'ancora a cui aggrapparsi al fine di giustificare la legittimazione in giudizio dei comuni costieri come enti a tutela del mare. Tale dato non è privo di rilievo pratico, così come porsi il problema delle tipologie di nocuenti meritevoli di risarcimento non costituisce un mero esercizio esegetico; infatti, chiedersi a quale dimensione del torto sia necessario offrire ristoro costituisce il *prius* logico per compiere l'ulteriore passo verso la scelta della tecnica rimediale maggiormente soddisfattiva per gli interessi coinvolti.

A questo punto, lasciando sullo sfondo le teorizzazioni di carattere generale e recuperando i principi estrapolati dalla casistica sul danno al litorale precedentemente analizzata, che si appunta sulla natura economica del pregiudizio subito, dobbiamo interrogarci su quale sia lo strumento risarcitorio preferibile nelle ipotesi in cui venga in gioco un degrado costiero che leda degli interessi particolari. In sostanza, bisogna chiedersi se sia preferibile, e tecnicamente possibile, optare per il risarcimento in forma specifica a discapito di quello per equivalente.

Le sentenze del giudice calabrese e di quello campano sembrano fornire un appiglio per prediligere, o per lo meno tentare di realizzare, la riduzione in pristino dello stato dei luoghi, senza tuttavia dimenticare che risulterà in ogni caso impossibile riportare totalmente l'arenile nelle condizioni in cui si trovava prima del depauperamento. In particolare, mentre il Tribunale di Salerno si colloca a metà del guado, condannando il comune di Casalvelino alla sola corresponsione in favore dei danneggiati di un

---

in quanto il danno ingiusto viene circoscritto, e quasi tipizzato, a posizioni garantite dall'ordinamento quali la proprietà e la salute».

(27) Una disamina delle variegate posizioni dottrinali sul tema della risarcibilità del danno non patrimoniale in presenza di degrado ambientale, è contenuta in MAZZOLA, *I nuovi danni*, cit., 283 ss.; in argomento, cfr. anche BARBIERATO, *La tutela risarcitoria del danno ambientale*, in *Resp. civ. e prev.*, 2009, 1412.



somma di denaro atta a ristorare i nocuenti patiti (ritenendo che non potesse trovare accoglimento la domanda di reintegrazione in forma specifica avanzata dagli attori), a Paola si è fatto un passo ulteriore. Il giudicante, considerando di fondamentale importanza il ripascimento del litorale, ha costretto il gestore della rete ferroviaria al pagamento rateale in favore dell'amministrazione locale di San Lucido della somma necessaria ad eliminare gli effetti negativi del mancato apporto di materiale sabbioso, causato dalla condotta omissiva del danneggiante, e fino al completo risanamento della zona costiera interessata; in sostanza, ha condannato il danneggiante anche al ristoro dei danni futuri (28).

Se questo è l'attuale stato dell'arte, ponendo mente al dettato codicistico sul risarcimento in forma specifica emerge subito che, se si optasse per la soluzione adottata dal Tribunale calabrese, che sembra privilegiare il ripristino dello stato dei luoghi, si verificherebbe una sostanziale inversione nella scelta classica dei rimedi risarcitori (29). Infatti, l'art. 2058 c.c. consente al danneggiato di chiedere la reintegrazione in forma specifica qualora ciò sia possibile ma conferisce al giudice il potere di optare per il risarcimento per equivalente nei casi in cui la reintegrazione risulti

---

(28) La tecnica risarcitoria predisposta dal giudice calabrese, nella parte in cui prevede che il risarcimento debba tener conto dei pregiudizi che si verificheranno anche dopo il deposito della pronuncia, non sembra destinata a rimanere un caso isolato. Infatti, il Tribunale di Milano, con sentenza resa il 31 marzo 2008, pubblicata in *Resp. civ. e prev.*, 2009, 178, con nota di GIADROSSI, *I criteri di calcolo del Tribunale di Milano nella quantificazione del danno ambientale*, in un caso di danno ambientale derivante dall'inquinamento di terreni e di acque sotterranee, ha statuito che una delle voci del danno patrimoniale provocato fosse rappresentata dai costi futuri per effettuare il trattamento necessario sino all'intervenuta eliminazione della sorgente di contaminazione.

(29) Si noti che, secondo parte della dottrina, la scelta di anteporre l'azione risarcitoria in forma specifica a quella per equivalente in presenza di un danno ambientale, non contrasterebbe con i principi in materia di illecito aquiliano. Sotto questo profilo, cfr. SALVI, voce *Risarcimento del danno*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989, 1084, secondo cui «il rapporto tra le due modalità risarcitorie (per equivalente ed in forma specifica) va risolto nel senso che il risarcimento per equivalente è idoneo a compensare il danno inteso come differenza (negativa) tra il patrimonio del danneggiato prima e dopo l'illecito, mentre il risarcimento in forma specifica è idoneo ad elidere il danno inteso in senso materiale, quale alterazione del bene fisico. Con la conseguenza che tra i due rimedi non potrebbe essere ravvisato alcun rapporto di gerarchia, ciascuno essendo necessario a riparare il medesimo danno, sia pure per vie differenti».

eccessivamente onerosa per il debitore (30). Partendo dal presupposto oggettivo che le opere di ricostituzione del litorale sono tecnicamente complesse e particolarmente onerose in termini economici, appare chiaro che il giudice, in base alla lettera della norma, non potrebbe mai condannare il responsabile al compimento di azioni volte al ripascimento, essendo ciò particolarmente gravoso per il suo patrimonio. Tuttavia riteniamo che, in situazioni come quelle vagliate dalle corti di merito testé citate, debba essere considerato prioritario assicurare l'integrità della risorsa ambientale e le utilità che ne conseguono e che, pertanto, sia preferibile derogare ai meccanismi della disciplina sull'illecito aquiliano, secondo cui il risarcimento per equivalente costituisce la regola e quello in forma specifica l'eccezione, in nome del benessere della collettività e a discapito degli interessi puramente economici di alcuni degli individui coinvolti. E' altresì normale che non tutto ciò che sarebbe ottimale in teoria sia poi effettivamente concretizzabile nella prassi: pertanto, toccherà ancora una volta alla giurisprudenza, attraverso una valutazione caso per caso della complessità dei danni cagionati, valutare quali siano le strade concretamente percorribili al fine di ristorare i diritti e gli interessi lesi (31).

Nel compiere il proprio lavoro ermeneutico il giudice non potrà non tener conto dell'incidenza, in termini causali, del comportamento tenuto dal responsabile e ciò sia ai fini dell'*an debeat* sia per quanto concerne la somma da corrispondere a titolo risarcitorio. In particolare, occorrerà indagare le modalità con cui il danneggiante è intervenuto nel processo di verifica

---

(30) L'inversione rispetto alle regole codicistiche sull'illecito aquiliano era stata già rilevata da quella dottrina che si è occupata, nella vigenza del regime normativo precedente al 2006, dei rapporti intercorrenti tra l'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 e la disciplina contenuta negli artt. 2043 ss. c.c. A tal proposito, cfr. TADDEI, *La responsabilità per danno ambientale*, cit., 111.

(31) Tale ricostruzione pare supportata anche dal legislatore che si occupa del danno ambientale di matrice pubblicistica il quale, nel disciplinare l'azione risarcitoria, all'art. 311 prevede in capo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio il potere di agire «per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale». Inoltre, la normativa precedente (art. 18, comma 8, della legge 349 del 1986), conferiva esplicitamente al giudice il potere di condannare il responsabile al ripristino dello stato dei luoghi. E' questo un esempio lampante dell'intreccio tra la normativa speciale e la normativa generale al quale facevamo riferimento nel testo all'inizio di questo paragrafo.

dell'evento lesivo e chiedersi in che misura la sua azione od omissione ha contribuito alla produzione del danno. Infatti, all'origine di qualsiasi fenomeno di erosione del litorale si colloca un processo naturale che ne costituisce uno degli antecedenti logici e, di conseguenza, per determinare la presenza o meno di una responsabilità a carico dell'uomo, sarà necessario vedere in che modo costui si è inserito nel processo causale e lo ha condizionato in termini di aggravamento o di accelerazione: solo in presenza di un intervento interruttivo del nesso causale ci sarà addebito di responsabilità.

Dopo aver individuato le tipologie di danno concretamente risarcibili, identificato l'evento lesivo con un fenomeno naturalistico sul quale incide, a livello causale, il comportamento tenuto da un individuo che, interferendo con lo stesso, si rende responsabile dei pregiudizi causati dalla propria azione, sorge l'ulteriore problema della quantificazione dei pregiudizi subiti. Infatti, anche qualora l'organo giudicante decidesse di accogliere le nostre tesi sulla preferibilità del risarcimento in forma specifica rispetto a quello per equivalente monetario, esso non sarebbe totalmente esentato dall'obbligo di predisporre idonei criteri di calcolo dei nocuenti cagionati all'ambiente, dal momento che se anche condannasse il danneggiante a compiere opere di ripascimento delle coste degradate, dovrebbe in ogni caso valutare la misura della sua responsabilità. Il problema non è di facile e pronta soluzione, poiché si tratta di trasformare in termini monetari la diminuzione di valore della risorsa naturale causata dall'evento dannoso e, di riflesso, il depauperamento subito dal patrimonio del singolo. Anche in questo caso un piccolo spiraglio di luce proviene dalla giurisprudenza che, statuendo sui danni provocati dal compimento di operazioni di disboscamento e di modifica della destinazione colturale di alcuni terreni boschivi ricadenti nel territorio di un comune e soggetti a vincoli idrogeologici, ha statuito che per predisporre il metodo risarcitorio maggiormente idoneo a soddisfare gli interessi dei danneggiati occorre far riferimento al preciso flusso di redditi interrotto in qualche modo dall'evento lesivo (32). Certo, se si considerano le rilevanti dimensioni che il fenomeno di erosione delle coste può assumere e la pluralità dei soggetti potenzialmente coinvolti, appare chiaro

---

(32) Cfr., Trib. Viterbo, 16 ottobre 2006, giud. Lo Sinno, a quanto consta inedita.

come non sia sempre possibile compiere una tale operazione; in ogni caso quello del Tribunale di Viterbo è un ausilio di cui si potrà tener conto nelle ipotesi in cui i danni si verificano in una fase iniziale e, pertanto, circoscritta del fenomeno di erosione. Nei casi in cui, nonostante tutto, si riveli totalmente impossibile addivenire ad un'esatta determinazione delle perdite economiche verificatesi, al giudice non resterà che ricorrere all'ultima spiaggia della valutazione secondo equità.

Del resto, neanche la dottrina è stata in grado di offrire risposte univoche al problema della quantificazione del danno ambientale. In particolare, secondo alcuni autori per compiere una adeguata monetizzazione occorrerebbe far riferimento al valore d'uso dell'ambiente, ossia alla diminuita fruibilità del bene leso sulla base di valori di consumo e di non consumo (33).

Tenendo a mente l'enorme complessità della tematica oggetto di analisi e tutte le criticità evidenziate da teoria e prassi, l'unico sentiero attualmente percorribile appare quello tracciato dal Tribunale di Paola; in sostanza, per scongiurare il rischio che le risorse attribuite in funzione compensativa non vengano utilizzate per finalità di recupero dell'equilibrio dei fondali marini, ma dirottate verso altri impieghi, sarebbe opportuno sperimentare una tecnica rimediale che condanni gli autori dell'illecito anche alla corresponsione periodica di somme volte ad effettuare interventi di recupero, senza stabilire *a priori* alcun limite temporale ma facendo cessare l'obbligo quando la situazione sarà divenuta nuovamente accettabile. Ciò eviterebbe altresì l'inconveniente di procedere una volta per tutte ad una quantificazione del ristoro, con l'impiego di tecniche dispendiose e con esiti non sufficientemente precisi. Certo, anche la soluzione appena prospettata presta il fianco ad alcuni rilievi critici, come ad esempio l'eccessivo aggravio economico imposto al responsabile oppure l'individuazione del soggetto deputato a giudicare in merito all'avvenuta ricostituzione del litorale, o ancora i parametri di riferimento da seguire nel compiere la valutazione di completo ripristino; sicuramente non sarà la panacea di tutti i mali ma, allo stato, è l'unica tecnica in grado di assicurare contemporaneamente un risarcimento quanto più possibile onnicomprensivo per gli

---

(33) Per maggiori ragguagli sul punto cfr., TOMASSETTI, *Il danno ambientale nel D. legisl. N. 152 del 2006*, in *Studium iuris*, 2007, 951.

individui e la reintegrazione di quel litorale costiero che troppe volte viene degradato dal *facere* umano (34).

---

(34) Appare interessante segnalare che alcuni autori, riflettendo sulle difficoltà pratiche connesse al risarcimento dei pregiudizi derivanti dal degrado ambientale, hanno vagliato la fattibilità di ricorrere all'assicurazione come strumento alternativo al modello risarcitorio. Qualche accenno ai problemi connessi a questo approccio può leggersi in TADDEI, *La responsabilità per danno ambientale*, cit., 125 ss.

---

Trattandosi di un semplice strumento di documentazione, esso non impegna la responsabilità delle istituzioni

► **B**            **DIRETTIVA 2004/35/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**  
                         **del 21 aprile 2004**  
**sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e e riparazione del danno ambientale**  
(GU L 143 del 30.4.2004, pag. 56)

Modificata da:

		Gazzetta ufficiale		
		n.	pag.	data
► <b>M1</b>	Direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006	L 102	15	11.4.2006
► <b>M2</b>	Direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009	L 140	114	5.6.2009
► <b>M3</b>	Direttiva 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 giugno 2013	L 178	66	28.6.2013



**DIRETTIVA 2004/35/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL  
CONSIGLIO**

**del 21 aprile 2004**

**sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e e  
riparazione del danno ambientale**

IL PARLAMENTO EUROPEO ED IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 175, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione <sup>(1)</sup>,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo <sup>(2)</sup>,

previa consultazione del Comitato delle regioni,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato <sup>(3)</sup>,  
visto il progetto comune approvato dal comitato di conciliazione il  
10 marzo 2004,

considerando quanto segue:

- (1) Nella Comunità esistono attualmente molti siti contaminati, che comportano rischi significativi per la salute, e negli ultimi decenni vi è stata una forte accelerazione della perdita di biodiversità. Il non intervento potrebbe provocare in futuro ulteriori contaminazioni dei siti e una perdita di biodiversità ancora maggiore. La prevenzione e la riparazione, nella misura del possibile, del danno ambientale contribuisce a realizzare gli obiettivi ed i principi della politica ambientale comunitaria, stabiliti nel trattato. Occorre tener conto delle circostanze locali allorché si decide come riparare il danno.
- (2) La prevenzione e la riparazione del danno ambientale dovrebbero essere attuate applicando il principio «chi inquina paga», quale stabilito nel trattato e coerentemente con il principio dello sviluppo sostenibile. Il principio fondamentale della presente direttiva dovrebbe essere quindi che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale.

<sup>(1)</sup> GU C 151 E del 25.6.2001, pag. 132.

<sup>(2)</sup> GU C 241 del 7.10.2002, pag. 162.

<sup>(3)</sup> Parere del Parlamento europeo del 14 maggio 2003 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale), posizione comune del Consiglio del 18 settembre 2003 (GU C 277 E del 18.11.2003, pag. 10) e decisione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2003 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale). Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 31 marzo 2004 e decisione del Consiglio del 30 marzo 2004.

**▼B**

- (3) Poiché l'obiettivo della presente direttiva, ossia istituire una disciplina comune per la prevenzione e riparazione del danno ambientale a costi ragionevoli per la società non può essere sufficientemente raggiunto dagli Stati membri e, a motivo dell'ambito della presente direttiva e delle implicazioni con altre normative comunitarie, come la direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici <sup>(1)</sup>, la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche <sup>(2)</sup> e la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque <sup>(3)</sup>, possono dunque essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto necessario per raggiungere tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (4) Il danno ambientale include altresì il danno causato da elementi aerodispersi nella misura in cui possono causare danni all'acqua, al terreno o alle specie e agli habitat naturali protetti.
- (5) Bisognerebbe definire le nozioni necessarie ad una corretta interpretazione ed applicazione della disciplina prevista dalla presente direttiva, specie per quanto riguarda la definizione di danno ambientale. Quando la nozione in questione deriva da altra normativa comunitaria pertinente, è opportuno usare la stessa definizione onde usare criteri comuni e promuovere un'applicazione uniforme.
- (6) Le specie e gli habitat naturali protetti potrebbero anche essere definiti con riferimento alle specie e agli habitat protetti conformemente alla legislazione nazionale sulla conservazione della natura. Si dovrebbe tuttavia tener conto di situazioni specifiche in cui la legislazione comunitaria o la legislazione nazionale equivalente consentono deroghe al livello di protezione stabilito per l'ambiente.
- (7) Ai fini della valutazione del danno al terreno come definito dalla presente direttiva, sarebbe opportuno utilizzare procedure di valutazione del rischio per determinare quali possono essere gli effetti nocivi per la salute umana.
- (8) La presente direttiva dovrebbe applicarsi, con riferimento al danno ambientale, alle attività professionali che presentano un rischio per la salute umana o l'ambiente. In linea di principio, tali attività dovrebbero essere individuate con riferimento alla normativa comunitaria pertinente che prevede requisiti normativi in relazione a certe attività o pratiche che si considera presentino un rischio potenziale o reale per la salute umana o l'ambiente.

<sup>(1)</sup> GU L 103 del 25.4.1979, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento n. 807/2003 (GU L 122 del 16.5.2003, pag. 36).

<sup>(2)</sup> GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 284 del 31.10.2003, pag. 1).

<sup>(3)</sup> GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dalla decisione n. 2455/2001/CE (GU L 331 del 15.12.2001, pag. 1).



**▼B**

- (9) La presente direttiva dovrebbe inoltre applicarsi, per quanto riguarda il danno causato alle specie e agli habitat naturali protetti, alle attività professionali che non sono già direttamente o indirettamente contemplate nella normativa comunitaria come comportanti un rischio reale o potenziale per la salute umana o l'ambiente. In tali casi l'operatore sarebbe responsabile ai sensi della presente direttiva, soltanto quando vi sia il dolo o la colpa di detto operatore.
- (10) Si dovrebbe tenere espressamente conto del trattato Euratom, delle convenzioni internazionali pertinenti e della normativa comunitaria che disciplina più completamente e più rigorosamente tutte le attività che rientrano nel campo di applicazione della presente direttiva. Non contemplando regole supplementari di conflitto di leggi nell'attribuzione dei poteri delle autorità competenti, la presente direttiva non pregiudica le regole sulla competenza giurisdizionale previste, tra l'altro, nel regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale<sup>(1)</sup>. La presente direttiva non si dovrebbe applicare ad attività il cui scopo principale è la difesa nazionale o la sicurezza internazionale.
- (11) La presente direttiva si prefigge di prevenire e riparare il danno ambientale e non riguarda i diritti a risarcimento del danno tradizionale riconosciuti dai pertinenti accordi internazionali che disciplinano la responsabilità civile.
- (12) Molti Stati membri sono parti di accordi internazionali che disciplinano la responsabilità civile in relazione a settori specifici. Questi Stati membri dovrebbero poter continuare ad essere parti di tali accordi dopo l'entrata in vigore della presente direttiva, e gli altri Stati membri non dovrebbero perdere la facoltà di divenire parti degli accordi stessi.
- (13) A non tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile. Affinché quest'ultima sia efficace è necessario che vi siano uno o più inquinatori individuabili, il danno dovrebbe essere concreto e quantificabile e si dovrebbero accertare nessi causali tra il danno e gli inquinatori individuati. La responsabilità civile non è quindi uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi a atti o omissioni di taluni singoli soggetti.
- (14) La presente direttiva non si applica ai casi di lesioni personali, al danno alla proprietà privata o alle perdite economiche e non pregiudica qualsiasi diritto concernente questi tipi di danni.
- (15) Poiché la prevenzione e la riparazione del danno ambientale sono un compito che contribuisce direttamente agli obiettivi della politica ambientale comunitaria, le autorità pubbliche dovrebbero assicurare la corretta attuazione ed esecuzione della disciplina prevista dalla presente direttiva.

<sup>(1)</sup> GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1. Regolamento modificato dal regolamento (CE) n. 1496/2002 della Commissione (GU L 225 del 22.8.2002, pag. 13).

**▼B**

- (16) Il ripristino dell'ambiente dovrebbe avere luogo in maniera efficace garantendo il conseguimento degli obiettivi di riparazione. A tal fine si dovrebbe definire un quadro comune la cui corretta applicazione dovrebbe essere controllata dall'autorità competente.
- (17) Si dovrebbero prevedere opportune disposizioni per i casi in cui la concomitanza di più di un danno ambientale impedisce all'autorità competente di assicurare la contestuale adozione di tutte le misure di riparazione necessarie. In tal caso, l'autorità competente dovrebbe poter decidere quale danno ambientale deve essere riparato a titolo prioritario.
- (18) Secondo il principio «chi inquina paga», l'operatore che provoca un danno ambientale o è all'origine di una minaccia imminente di tale danno dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione. Quando l'autorità competente interviene direttamente o tramite terzi al posto di un operatore, detta autorità dovrebbe far sì che il costo da essa sostenuto sia a carico dell'operatore. È inoltre opportuno che gli operatori sostengano in definitiva il costo della valutazione del danno ambientale ed eventualmente della valutazione della minaccia imminente di tale danno.
- (19) Gli Stati membri possono calcolare su base forfettaria le spese amministrative, legali, di applicazione e altri costi generali da recuperare.
- (20) Non si dovrebbe chiedere ad un operatore di sostenere i costi di misure di prevenzione o riparazione adottate conformemente alla presente direttiva in situazioni in cui il danno in questione o la minaccia imminente di esso derivano da eventi indipendenti dalla volontà dell'operatore. Gli Stati membri possono consentire che gli operatori, di cui non è accertato il dolo o la colpa, non debbano sostenere il costo di misure di riparazione in situazioni in cui il danno in questione deriva da emissioni o eventi espressamente autorizzati o la cui natura dannosa non era nota al momento del loro verificarsi.
- (21) Gli operatori dovrebbero sostenere i costi delle misure di prevenzione che avrebbero comunque dovuto prendere per conformarsi alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano le loro attività, compresi eventuali permessi o autorizzazioni.
- (22) Gli Stati membri possono stabilire norme nazionali che contemplino l'imputazione dei costi nel caso di pluralità di autori del danno. Gli Stati membri possono tenere conto in particolare della specifica situazione dei consumatori dei prodotti, che potrebbero non essere ritenuti responsabili del danno ambientale al pari di coloro che producono detti prodotti. In tal caso la ripartizione della responsabilità dovrebbe essere determinata in conformità della legislazione nazionale.
- (23) Le autorità competenti dovrebbero poter recuperare dall'operatore il costo di misure di prevenzione o di riparazione entro un termine congruo dalla data in cui dette misure sono portate a termine.

**▼B**

- (24) È necessario assicurare la disponibilità di mezzi di applicazione ed esecuzione efficaci, garantendo un'adeguata tutela dei legittimi interessi degli operatori e delle altre parti interessate. Si dovrebbero conferire alle autorità competenti compiti specifici che implicano appropriata discrezionalità amministrativa, ossia il dovere di valutare l'entità del danno e di determinare le misure di riparazione da prendere.
- (25) Le persone che sono state o che possono essere pregiudicate da un danno ambientale dovrebbero essere legittimate a chiedere all'autorità competente di agire. La protezione dell'ambiente è tuttavia un interesse diffuso, per il quale i singoli non sempre agiscono o sono in grado di agire. Si dovrebbe quindi dare l'opportunità a organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente di contribuire in maniera adeguata all'efficace attuazione della presente direttiva.
- (26) Le persone fisiche o giuridiche interessate dovrebbero essere legittimate ad avviare procedure di revisione delle decisioni, degli atti o delle omissioni dell'autorità competente.
- (27) Gli Stati membri dovrebbero adottare misure per incoraggiare gli operatori a munirsi di una copertura assicurativa appropriata o di altre forme di garanzia finanziaria e per favorire lo sviluppo di strumenti e mercati di copertura finanziaria onde fornire un'efficace copertura degli obblighi finanziari derivanti dalla presente direttiva.
- (28) Quando un danno ambientale riguarda o può riguardare più Stati membri, tali Stati membri dovrebbero cooperare per assicurare una corretta ed efficace azione di prevenzione o di riparazione di qualsiasi danno ambientale. Gli Stati membri possono cercare di recuperare i costi sostenuti per azioni di prevenzione o riparazione.
- (29) La presente direttiva non dovrebbe precludere agli Stati membri di mantenere o emanare norme più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, né di adottare appropriate disposizioni con riferimento alle situazioni di possibile doppio recupero dei costi come conseguenza di azione concorrente da parte di un'autorità competente a norma della presente direttiva e di una persona la cui proprietà abbia subito un danno ambientale.
- (30) La presente direttiva non si dovrebbe applicare al danno cagionato prima dello scadere del termine per la sua attuazione.
- (31) Gli Stati membri dovrebbero riferire alla Commissione sull'esperienza acquisita nell'applicazione della presente direttiva in modo da consentire alla Commissione di esaminare, alla luce dell'impatto sullo sviluppo sostenibile e di eventuali rischi futuri per l'ambiente, l'opportunità o meno di una revisione della medesima,

**▼B**

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

*Articolo 1***Oggetto**

La presente direttiva istituisce un quadro per la responsabilità ambientale, basato sul principio «chi inquina paga», per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale.

*Articolo 2***Definizioni**

Ai fini della presente direttiva valgono le seguenti definizioni:

## 1. «danno ambientale»:

- a) danno alle specie e agli habitat naturali protetti, vale a dire qualsiasi danno che produca significativi effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di tali specie e habitat. L'entità di tali effetti è da valutare in riferimento alle condizioni originarie, tenendo conto dei criteri enunciati nell'allegato I;

Il danno alle specie e agli habitat naturali protetti non comprende gli effetti negativi preventivamente identificati derivanti da un atto di un operatore espressamente autorizzato dalle autorità competenti, secondo le norme di attuazione dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4 o dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE o dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE oppure, in caso di habitat o specie non contemplati dal diritto comunitario, secondo le disposizioni della legislazione nazionale sulla conservazione della natura aventi effetto equivalente.

**▼M3**

- b) «danno alle acque», ossia qualsiasi danno che incida in modo significativamente negativo su:

- i) lo stato ecologico, chimico o quantitativo o il potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE, fatta eccezione per gli effetti negativi cui si applica l'articolo 4, paragrafo 7, di tale direttiva, oppure
- ii) lo stato ambientale delle acque marine interessate, quale definito nella direttiva 2008/56/CE, nella misura in cui aspetti particolari dello stato ecologico dell'ambiente marino non siano già affrontati nella direttiva 2000/60/CE;

**▼B**

- c) danno al terreno, vale a dire qualsiasi contaminazione del terreno che crei un rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana a seguito dell'introduzione diretta o indiretta nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nel suolo;

2. «danno»: un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente;

**▼B**

3. «specie e habitat naturali protetti»:
- a) le specie menzionate all'articolo 4, paragrafo 2 o elencate nell'allegato I della direttiva 79/409/CEE o elencate negli allegati II e IV della direttiva 92/43/CEE;
  - b) gli habitat delle specie menzionate all'articolo 4, paragrafo 2 o elencate nell'allegato I della direttiva 79/409/CEE o elencate nell'allegato II della direttiva 92/43/CEE, e gli habitat naturali elencati nell'allegato I della direttiva 92/43/CEE nonché i siti di riproduzione e i luoghi di riposo delle specie elencate nell'allegato IV della direttiva 92/43/CEE; e
  - c) qualora uno Stato membro lo decida, gli habitat o le specie non elencati in tali allegati che lo Stato membro designa per fini equivalenti a quelli di tali direttive;
4. «stato di conservazione»:
- a) con riferimento a un habitat naturale, l'insieme dei fattori che intervengono su tale habitat naturale e sulle sue specie tipiche che possono influenzarne la distribuzione naturale, la struttura e le funzioni a lungo termine, nonché la sopravvivenza a lungo termine delle sue specie tipiche, secondo il caso nel territorio europeo degli Stati membri in cui si applica il trattato o nel territorio di uno Stato membro o nell'area di detto habitat, a seconda dei casi.

Lo stato di conservazione di un habitat naturale è considerato «favorevole» quando:

- la sua area naturale e le zone in essa racchiuse sono stabili o in aumento,
- le strutture e le funzioni specifiche necessarie per il suo mantenimento a lungo termine esistono e continueranno verosimilmente a esistere in un futuro prevedibile, e
- lo stato di conservazione delle sue specie tipiche è favorevole, ai sensi della lettera b);

- b) con riferimento a una specie, l'insieme dei fattori che intervengono sulla specie interessata che possono influenzare la distribuzione e l'abbondanza a lungo termine delle sue popolazioni, nel territorio europeo degli Stati membri in cui si applica il trattato o nel territorio di uno Stato membro o nell'area naturale di detta specie, a seconda dei casi.

Lo stato di conservazione di una specie è considerato «favorevole» quando:

- i dati relativi alla dinamica della popolazione della specie interessata mostrano che essa si sta mantenendo, a lungo termine, come componente vitale dei suoi habitat naturali,
- l'area naturale della specie non si sta riducendo né si ridurrà verosimilmente in un futuro prevedibile, e
- esiste, e verosimilmente continuerà a esistere, un habitat sufficientemente ampio per mantenere la sua popolazione a lungo termine;

**▼B**

5. «acque»: tutte le acque cui si applica la direttiva 2000/60/CE;
6. «operatore»: qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività o la persona che registra o notifica l'attività medesima;
7. «attività professionale»: qualsiasi attività svolta nel corso di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro;
8. «emissione»: il rilascio nell'ambiente, a seguito dell'attività umana, di sostanze, preparati, organismi o microrganismi;
9. «minaccia imminente di danno»: il rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno ambientale in un futuro prossimo;
10. «misure di prevenzione»: le misure prese per reagire a un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente di danno ambientale, al fine di impedire o minimizzare tale danno;
11. «misure di riparazione»: qualsiasi azione o combinazione di azioni, tra cui misure di attenuazione o provvisorie dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali danneggiati, oppure a fornire un'alternativa equivalente a tali risorse o servizi, come previsto nell'allegato II;
12. «risorse naturali»: specie e habitat naturali protetti, acqua e terreno;
13. «servizi» e «servizi delle risorse naturali»: le funzioni svolte da una risorsa naturale a favore di altre risorse naturali e/o del pubblico;
14. «condizioni originarie»: le condizioni, al momento del danno, delle risorse naturali e dei servizi che sarebbero esistite se non si fosse verificato il danno ambientale, stimate sulla base delle migliori informazioni disponibili;
15. «ripristino», compreso il «ripristino naturale»: nel caso dell'acqua, delle specie e degli habitat naturali protetti, il ritorno delle risorse naturali e/o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie e, nel caso di danno al terreno, l'eliminazione di qualsiasi rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana;
16. «costi»: i costi giustificati dalla necessità di assicurare un'attuazione corretta ed efficace della presente direttiva, compresi i costi per valutare il danno ambientale, una minaccia imminente di tale danno e gli interventi alternativi, le spese amministrative, legali e di applicazione, i costi di raccolta dei dati e altri costi generali, nonché i costi di controllo e sorveglianza.



### *Articolo 3*

#### **Ambito di applicazione**

1. La presente direttiva si applica:
  - a) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività;
  - b) al danno alle specie e agli habitat naturali protetti causato da una delle attività professionali non elencata nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività, in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore.
2. La presente direttiva si applica fatte salve disposizioni più severe della legislazione comunitaria sull'esercizio di una delle attività che rientrano nel suo ambito di applicazione e fatta salva la normativa comunitaria contenente disposizioni sui conflitti di giurisdizione.
3. Ferma restando la pertinente legislazione nazionale, la presente direttiva non conferisce ai privati un diritto a essere indennizzati in seguito a un danno ambientale o a una minaccia imminente di tale danno.

### *Articolo 4*

#### **Eccezioni**

1. La presente direttiva non riguarda il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno cagionati da quanto segue:
  - a) un atto di conflitto armato, ostilità, guerra civile o insurrezione;
  - b) un fenomeno naturale di carattere eccezionale, inevitabile e incontrollabile;
2. La presente direttiva non si applica al danno ambientale o a una minaccia imminente di tale danno a seguito di un incidente per il quale la responsabilità o l'indennizzo rientrano nell'ambito d'applicazione di una delle convenzioni internazionali elencate nell'allegato IV, comprese eventuali successive modifiche di tali convenzioni, in vigore nello Stato membro interessato.
3. La presente direttiva non pregiudica il diritto dell'operatore di limitare la propria responsabilità conformemente alla legislazione nazionale che da esecuzione alla convenzione sulla limitazione della responsabilità per crediti marittimi (LLMC) del 1976, compresi futuri emendamenti della medesima o alla convenzione di Strasburgo sulla limitazione della responsabilità nella navigazione interna (CLNI) del 1988 compresi futuri emendamenti della medesima.
4. La presente direttiva non si applica ai rischi nucleari e al danno ambientale né alla minaccia imminente di tale danno causati da attività disciplinate dal trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica o causati da un incidente o un'attività per i quali la responsabilità o l'indennizzo rientra nel campo di applicazione di uno degli strumenti internazionali elencati nell'allegato V, comprese eventuali successive modifiche di tali strumenti.

**▼B**

5. La presente direttiva si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso unicamente quando sia possibile accertare un nesso causale tra il danno e le attività di singoli operatori.

6. La presente direttiva non si applica alle attività aventi come scopo principale la difesa nazionale o la sicurezza internazionale, né a quelle aventi come unico scopo la protezione dalle calamità naturali.

*Articolo 5***Azione di prevenzione**

1. Quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore adotta, senza indugio, le misure di prevenzione necessarie.

2. Se del caso, e comunque quando la minaccia imminente di danno ambientale persista nonostante le misure di prevenzione adottate dall'operatore, gli Stati membri provvedono affinché gli operatori abbiano l'obbligo di informare il più presto possibile l'autorità competente di tutti gli aspetti pertinenti della situazione.

3. L'autorità competente, in qualsiasi momento, ha facoltà di:

- a) chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia imminente;
- b) chiedere all'operatore di prendere le misure di prevenzione necessarie;
- c) dare all'operatore le istruzioni da seguire riguardo alle misure di prevenzione necessarie da adottare; oppure
- d) adottare essa stessa le misure di prevenzione necessarie.

4. L'autorità competente richiede che l'operatore adotti le misure di prevenzione. Se l'operatore non si conforma agli obblighi previsti al paragrafo 1 o al paragrafo 3, lettere b) o c), se non può essere individuato, o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della presente direttiva, l'autorità competente ha facoltà di adottare essa stessa tali misure.

*Articolo 6***Azione di riparazione**

1. Quando si è verificato un danno ambientale, l'operatore comunica senza indugio all'autorità competente tutti gli aspetti pertinenti della situazione e adotta:

- a) tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi e
- b) le necessarie misure di riparazione conformemente all'articolo 7.



**▼B**

2. L'autorità competente, in qualsiasi momento, ha facoltà di:
  - a) chiedere all'operatore di fornire informazioni supplementari su qualsiasi danno verificatosi;
  - b) adottare, chiedere all'operatore di adottare o dare istruzioni all'operatore circa tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi;
  - c) chiedere all'operatore di prendere le misure di riparazione necessarie;
  - d) dare all'operatore le istruzioni da seguire riguardo alle misure di riparazione necessarie da adottare; oppure
  - e) adottare essa stessa le misure di riparazione necessarie.
3. L'autorità competente richiede che l'operatore adotti le misure di riparazione. Se l'operatore non si conforma agli obblighi previsti al paragrafo 1 o al paragrafo 2, lettere b), c) o d), se non può essere individuato o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della presente direttiva, l'autorità competente ha facoltà di adottare essa stessa tali misure, qualora non le rimangano altri mezzi.

*Articolo 7***Determinazione delle misure di riparazione**

1. Conformemente all'allegato II, gli operatori individuano le possibili misure di riparazione e le presentano per approvazione all'autorità competente, a meno che questa non abbia intrapreso un'azione a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera e), e paragrafo 3.
2. L'autorità competente decide quali misure di riparazione attuare conformemente all'allegato II e, se necessario, in cooperazione con l'operatore interessato.
3. Se una pluralità di casi di danno ambientale si sono verificati in modo tale che l'autorità competente non è in grado di assicurare l'adozione simultanea delle misure di riparazione necessarie, essa può decidere quale danno ambientale debba essere riparato a titolo prioritario.

Ai fini di tale decisione, l'autorità competente tiene conto, fra l'altro, della natura, entità e gravità dei diversi casi di danno ambientale in questione, nonché della possibilità di un ripristino naturale. Sono inoltre presi in considerazione i rischi per la salute umana.
4. L'autorità competente invita le persone di cui all'articolo 12, paragrafo 1 e, in ogni caso, le persone sul cui terreno si dovrebbero effettuare le misure di riparazione a presentare le loro osservazioni e le prende in considerazione.



### Articolo 8

#### Costi di prevenzione e di riparazione

1. L'operatore sostiene i costi delle azioni di prevenzione e di riparazione adottate in conformità della presente direttiva.

2. Fatti salvi i paragrafi 3 e 4, l'autorità competente recupera, tra l'altro attraverso garanzie reali o altre adeguate garanzie, dall'operatore che ha causato il danno o l'imminente minaccia di danno i costi da essa sostenuti in relazione alle azioni di prevenzione o di riparazione adottate a norma della presente direttiva.

Tuttavia, l'autorità competente ha facoltà di decidere di non recuperare la totalità dei costi qualora la spesa necessaria per farlo sia maggiore dell'importo recuperabile o qualora l'operatore non possa essere individuato.

3. Non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di prevenzione o di riparazione adottate conformemente alla presente direttiva se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno:

- a) è stato causato da un terzo, e si è verificato nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza, o
- b) è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversa da un ordine o istruzione impartiti in seguito a un'emissione o a un incidente causati dalle attività dell'operatore.

In tali casi gli Stati membri adottano le misure appropriate per consentire all'operatore di recuperare i costi sostenuti.

4. Gli Stati membri hanno facoltà di consentire che l'operatore non sia tenuto a sostenere i costi delle azioni di riparazione intraprese conformemente alla presente direttiva qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che il danno ambientale è stato causato da:

- a) un'emissione o un evento espressamente autorizzati da un'autorizzazione conferita o concessa ai sensi delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari nazionali recanti attuazione delle misure legislative adottate dalla Comunità di cui all'allegato III, applicabili alla data dell'emissione o dell'evento e in piena conformità delle condizioni ivi previste;
- b) un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività, che l'operatore dimostri non essere state considerate probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività.

5. Le misure adottate dall'autorità competente conformemente all'articolo 5, paragrafi 3 e 4 e all'articolo 6, paragrafi 2 e 3 lasciano impregiudicata la responsabilità dell'operatore interessato a norma della presente direttiva e l'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato.



#### *Articolo 9*

##### **Imputazione dei costi nel caso di pluralità di autori del danno**

La presente direttiva lascia impregiudicata qualsiasi disposizione del diritto nazionale riguardante l'imputazione dei costi nel caso di pluralità di autori del danno, in particolare per quanto concerne la ripartizione della responsabilità tra produttore e utente di un prodotto.

#### *Articolo 10*

##### **Termini per il recupero dei costi**

L'autorità competente è legittimata ad avviare, nei confronti di un operatore o, se del caso, del terzo che ha causato il danno o la minaccia imminente di danno, i procedimenti per il recupero dei costi relativi a misure adottate conformemente alla presente direttiva entro cinque anni dalla data in cui tali misure sono state portate a termine o in cui è stato identificato l'operatore responsabile o il terzo responsabile, a seconda di quale data sia posteriore.

#### *Articolo 11*

##### **Autorità competente**

1. Gli Stati membri designano l'autorità competente o le autorità competenti ai fini dell'esecuzione dei compiti previsti dalla presente direttiva.
2. Spetta all'autorità competente individuare l'operatore che ha causato il danno o la minaccia imminente di danno, valutare la gravità del danno e determinare le misure di riparazione da prendere a norma dell'allegato II. A tal fine, l'autorità competente è legittimata a chiedere all'operatore interessato di effettuare la propria valutazione e di fornire tutte le informazioni e i dati necessari.
3. Gli Stati membri provvedono affinché l'autorità competente possa delegare o chiedere a terzi di attuare le misure di prevenzione o di riparazione necessarie.
4. Le decisioni adottate ai sensi della presente direttiva che impongono misure di prevenzione o di riparazione sono motivate con precisione. Tali decisioni sono notificate senza indugio all'operatore interessato, il quale è contestualmente informato dei mezzi di ricorso di cui dispone secondo la legge vigente dello Stato membro in questione, nonché dei termini relativi a detti ricorsi.

#### *Articolo 12*

##### **Richiesta di azione**

1. Persone fisiche o giuridiche:
  - a) che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale, o
  - b) che vantino un interesse sufficiente nel processo decisionale in materia di ambiente concernente il danno o, in alternativa,
  - c) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro esiga tale presupposto,

**▼B**

sono legittimate a presentare all'autorità competente osservazioni concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o minaccia imminente di danno ambientale di cui siano a conoscenza e a chiedere all'autorità competente di intervenire a norma della presente direttiva.

Gli elementi costitutivi dell'«interesse sufficiente» e della «violazione di un diritto» sono determinati dagli Stati membri.

A tal fine, l'interesse di organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che sono conformi a tutti i requisiti previsti dal diritto nazionale è considerato sufficiente ai fini della lettera b). Tali organizzazioni sono altresì considerate titolari di diritti che possono subire violazioni ai sensi della lettera c).

2. La richiesta di azione è corredata di tutti i dati e le informazioni pertinenti a sostegno delle osservazioni presentate in relazione al danno ambientale in questione.

3. L'autorità competente tiene conto delle richieste di azione e delle osservazioni ad esse allegate che mostrino con verosimiglianza l'esistenza di un caso di danno ambientale. In tali circostanze l'autorità competente dà la possibilità all'operatore interessato di far conoscere le proprie opinioni circa la richiesta di azione e le osservazioni allegate.

4. Quanto prima, e comunque conformemente alle pertinenti disposizioni della legislazione nazionale, l'autorità competente informa le persone di cui al paragrafo 1, che hanno presentato osservazioni all'autorità, della sua decisione di accogliere o rifiutare la richiesta di azione e indica i motivi della decisione.

5. Gli Stati membri possono decidere di non applicare i paragrafi 1 e 4 ai casi di minaccia imminente di danno.

*Articolo 13***Procedure di riesame**

1. Le persone di cui all'articolo 12, paragrafo 1 sono legittimate ad avviare procedimenti dinanzi a un tribunale, o qualsiasi altro organo pubblico indipendente e imparziale, ai fini del riesame della legittimità della procedura e del merito delle decisioni, degli atti o delle omissioni dell'autorità competente ai sensi della presente direttiva.

2. La presente direttiva lascia impregiudicate le disposizioni nazionali che disciplinano l'accesso alla giustizia e quelle che consentono l'avvio di procedimenti giudiziari solo previo esperimento delle vie di ricorso amministrative.

*Articolo 14***Garanzia finanziaria**

1. Gli Stati membri adottano misure per incoraggiare lo sviluppo, da parte di operatori economici e finanziari appropriati, di strumenti e mercati di garanzia finanziaria, compresi meccanismi finanziari in caso di insolvenza, per consentire agli operatori di usare garanzie finanziarie per assolvere alle responsabilità ad essi incombenti ai sensi della presente direttiva.

**▼B**

2. Anteriormente al 30 april 2010 la Commissione presenta una relazione in merito all'efficacia della direttiva in termini di effettiva riparazione dei danni ambientali e in merito alla disponibilità a costi ragionevoli e alle condizioni di assicurazione e di altri tipi di garanzia finanziaria per le attività contemplate dall'allegato III. La relazione esamina anche relativamente alla garanzia finanziaria i seguenti aspetti: un approccio graduale, un massimale per la garanzia finanziaria e l'esclusione di attività a basso rischio. Alla luce di tale relazione e di una valutazione approfondita dell'impatto, che include un'analisi costi/benefici, la Commissione presenta, se del caso, proposte per un sistema di garanzia finanziaria obbligatoria armonizzata.

*Articolo 15***Cooperazione fra Stati membri**

1. Quando un danno ambientale riguarda o può riguardare una pluralità di Stati membri, questi cooperano, anche attraverso un appropriato scambio di informazioni, per assicurare che sia posta in essere una azione di prevenzione e, se necessario, di riparazione di tale danno ambientale.

2. Quando si è verificato un danno ambientale, lo Stato membro nel cui territorio ha origine il danno fornisce informazioni sufficienti agli Stati membri potenzialmente esposti ai suoi effetti.

3. Uno Stato membro che individui entro i suoi confini un danno la cui causa si è verificata al di fuori di tali confini può portarlo a conoscenza della Commissione e di qualsiasi altro Stato membro interessato; esso può raccomandare l'adozione di misure di prevenzione o di riparazione e può cercare, ai sensi della presente direttiva, di recuperare i costi sostenuti in relazione all'adozione delle misure di prevenzione o riparazione.

*Articolo 16***Relazione con il diritto nazionale**

1. La presente direttiva non preclude agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, comprese l'individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione previsti dalla presente direttiva e l'individuazione di altri soggetti responsabili.

2. La presente direttiva non preclude l'adozione da parte degli Stati membri di idonee misure, come il divieto di doppio recupero, quando un doppio recupero dei costi potrebbe verificarsi come conseguenza di un'azione concorrente da parte di un'autorità competente a norma della presente direttiva e di una persona la cui proprietà abbia subito un danno ambientale.

*Articolo 17***Applicazione nel tempo**

La presente direttiva non si applica:

— al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi prima della data di cui all'articolo 19, paragrafo 1;

**▼B**

- al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi dopo la data di cui all'articolo 19, paragrafo 1, se derivante da una specifica attività posta in essere e terminata prima di detta data;
- al danno in relazione al quale sono passati più di 30 anni dall'emissione, evento o incidente che l'ha causato.

*Articolo 18***Relazioni e riesame**

1. Entro il 30 april 2013 gli Stati membri riferiscono alla Commissione sull'esperienza acquisita nell'applicazione della presente direttiva. Le relazioni comprendono le informazioni e i dati indicati nell'allegato VI.

2. Alla luce di tali relazioni la Commissione, anteriormente al 30 april 2014 presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione che comprende opportune proposte di modifica.

3. La relazione di cui al paragrafo 2 include un riesame:

a) dell'applicazione:

- dell'articolo 4, paragrafi 2 e 4 in relazione all'esclusione dell'inquinamento contemplato dagli strumenti internazionali elencati negli allegati IV e V dall'ambito di applicazione della presente direttiva, e
- dell'articolo 4, paragrafo 3 in relazione al diritto di un operatore di limitare la propria responsabilità a norma delle convenzioni internazionali di cui all'articolo 4, paragrafo 3.

La Commissione tiene conto dell'esperienza acquisita nelle pertinenti sedi internazionali, come l'IMO e l'Euratom, dei pertinenti accordi internazionali e della misura in cui tali strumenti siano entrati in vigore e/o siano stati attuati dagli Stati membri e/o siano stati modificati, tenuto conto di tutti i casi pertinenti di danno ambientale risultanti da tali attività e dell'azione di riparazione intrapresa nonché della relazione tra la responsabilità del proprietario della nave e i contributi dei destinatari di idrocarburi, e tenendo nella debita considerazione eventuali studi pertinenti condotti dal Fondo internazionale di risarcimento per i danni dovuti all'inquinamento da idrocarburi;

b) dell'applicazione della presente direttiva al danno ambientale causato dagli organismi geneticamente modificati (OGM) particolarmente alla luce dell'esperienza acquisita nelle pertinenti sedi e convenzioni internazionali, come la convenzione sulla diversità biologica e il protocollo di Cartagena sulla biosicurezza, nonché delle conseguenze degli eventuali danni ambientali causati dagli OGM;

**▼B**

- c) dell'applicazione della presente direttiva in relazione alle specie e agli habitat naturali protetti;
- d) degli strumenti che possono essere presi in considerazione per l'inserimento negli allegati III, IV e V.

*Articolo 19***Attuazione**

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 30 aprile 2007. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della loro pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione i testi delle disposizioni principali del diritto nazionale che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva e una tabella di corrispondenza tra la presente direttiva e le disposizioni nazionali adottate.

*Articolo 20***Entrata in vigore**

La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

*Articolo 21***Destinatari**

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

*ALLEGATO I***CRITERI DI CUI ALL'ARTICOLO 2, PUNTO 1), LETTERA a)**

Il carattere significativo di un danno che produce effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di specie o habitat è da valutare in riferimento allo stato di conservazione, al momento del danno, ai servizi offerti dai valori ricreativi connessi e alla capacità di rigenerazione naturale. Gli effetti negativi significativi rispetto alle condizioni originarie dovrebbero essere determinati con dati misurabili, del tipo:

- numero degli individui, loro densità o area coperta;
- ruolo di determinati individui o dell'area danneggiata in relazione alla specie o alla conservazione dell'habitat, alla rarità della specie o dell'habitat (valutata a livello locale, regionale e più alto, anche a livello comunitario);
- capacità di propagazione della specie (secondo la dinamica propria alla specie o alla popolazione), sua vitalità o capacità di rigenerazione naturale dell'habitat (secondo le dinamiche proprie alle specie che lo caratterizzano o alle loro popolazioni);
- capacità della specie o dell'habitat, dopo che il danno si è verificato, di ripristinarsi in breve tempo, senza interventi diversi da misure di protezione rafforzate, in uno stato che, unicamente in virtù della dinamica della specie o dell'habitat, conduca a condizioni ritenute equivalenti o superiori alle condizioni originarie.

Il danno con un provato effetto sulla salute umana deve essere classificato come significativo.

Non devono essere classificati come danni significativi:

- le variazioni negative inferiori alle fluttuazioni naturali considerate normali per la specie o l'habitat in questione;
- le variazioni negative dovute a cause naturali o risultanti da interventi connessi con la normale gestione dei siti, quale definita nei documenti di gestione o di indirizzo relativi all'habitat, o praticata anteriormente dai proprietari o dagli operatori;
- il danno a specie o habitat per i quali è stabilito che si ripristineranno entro breve tempo e senza interventi, o nelle condizioni originarie o in uno stato che, unicamente in virtù della dinamica della specie o dell'habitat, conduca a condizioni ritenute equivalenti o superiori alle condizioni originarie.





*ALLEGATO II*

**RIPARAZIONE DEL DANNO AMBIENTALE**

Il presente allegato stabilisce un quadro comune da rispettare per scegliere le misure più appropriate cui attenersi per garantire la riparazione del danno ambientale.

**1. Riparazione del danno all'acqua o alle specie e agli habitat naturali protetti**

La riparazione del danno ambientale, in relazione all'acqua o alle specie e agli habitat naturali protetti, è conseguita riportando l'ambiente danneggiato alle condizioni originarie tramite misure di riparazione primaria, complementare e compensativa, da intendersi come segue:

- a) riparazione «primaria»: qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie;
- b) riparazione «complementare»: qualsiasi misura di riparazione intrapresa in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati;
- c) riparazione «compensativa»: qualsiasi azione intrapresa per compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo;
- d) «perdite temporanee»: perdite risultanti dal fatto che le risorse e/o i servizi naturali danneggiati non possono svolgere le loro funzioni ecologiche o fornire i servizi ad altre risorse naturali o al pubblico fino a che le misure primarie o complementari non abbiano avuto effetto. Non si tratta di una compensazione finanziaria al pubblico.

Qualora la riparazione primaria non dia luogo a un ritorno dell'ambiente alle condizioni originarie, si intraprenderà la riparazione complementare. Inoltre, si intraprenderà la riparazione compensativa per compensare le perdite temporanee.

La riparazione del danno ambientale, in termini di danno all'acqua o alle specie e agli habitat naturali protetti, implica inoltre che si deve sopprimere qualsiasi rischio significativo di effetti nocivi per la salute umana.

*1.1. Obiettivi di riparazione*

Finalità della riparazione primaria

- 1.1.1. Lo scopo della riparazione primaria è quello di riportare le risorse naturali e/o i servizi danneggiati alle o verso le condizioni originarie.

Finalità della riparazione complementare

- 1.1.2. Qualora le risorse naturali e/o i servizi danneggiati non tornino alle condizioni originarie, sarà intrapresa la riparazione complementare. Lo scopo della riparazione complementare è di ottenere, se opportuno anche in un sito alternativo, un livello di risorse naturali e/o servizi analogo a quello che si sarebbe ottenuto se il sito danneggiato fosse tornato alle condizioni originarie. Laddove possibile e opportuno, il sito alternativo dovrebbe essere geograficamente collegato al sito danneggiato, tenuto conto degli interessi della popolazione colpita.

Finalità della riparazione compensativa

**▼B**

1.1.3. La riparazione compensativa è avviata per compensare la perdita temporanea di risorse naturali e servizi in attesa del ripristino. La compensazione consiste in ulteriori miglioramenti alle specie e agli habitat naturali protetti o alle acque nel sito danneggiato o in un sito alternativo. Essa non è una compensazione finanziaria al pubblico.

1.2. *Individuazione di misure di riparazione*

Individuazione di misure di riparazione primarie

1.2.1. Vanno prese in considerazione altre opzioni, ossia azioni per riportare direttamente le risorse naturali e i servizi alle condizioni originarie in tempi brevi, o attraverso il ripristino naturale.

Individuazione di misure di riparazione complementare e compensativa

1.2.2. Nel determinare la portata delle misure di riparazione complementare e compensativa, occorre prendere in considerazione in primo luogo l'uso di metodi di equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio. Con detti metodi vanno prese in considerazione in primo luogo azioni che forniscono risorse naturali e/o servizi dello stesso tipo, qualità e quantità di quelli danneggiati. Qualora ciò non sia possibile, si devono fornire risorse naturali e/o servizi di tipo alternativo. Per esempio, una riduzione della qualità potrebbe essere compensata da una maggiore quantità di misure di riparazione.

1.2.3. Se non è possibile usare, come prima scelta, i metodi di equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio, si devono utilizzare tecniche di valutazione alternative. L'autorità competente può prescrivere il metodo, ad esempio la valutazione monetaria, per determinare la portata delle necessarie misure di riparazione complementare e compensativa. Se la valutazione delle risorse e/o dei servizi perduti è praticabile, ma la valutazione delle risorse naturali e/o dei servizi di sostituzione non può essere eseguita in tempi o a costi ragionevoli, l'autorità competente può scegliere misure di riparazione il cui costo sia equivalente al valore monetario stimato delle risorse naturali e/o dei servizi perduti.

Le misure di riparazione complementare e compensativa dovrebbero essere concepite in modo che le risorse naturali e/o i servizi supplementari rispecchino le preferenze e il profilo temporali delle misure di riparazione. Per esempio, a parità delle altre condizioni, più lungo è il periodo prima del raggiungimento delle condizioni originarie, maggiore è il numero delle misure di riparazione compensativa che saranno avviate.

1.3. *Scelta delle opzioni di riparazione*

1.3.1. Le opzioni ragionevoli di riparazione dovrebbero essere valutate, usando le migliori tecnologie disponibili, qualora siano definite, in base ai seguenti criteri:

- l'effetto di ciascuna opzione sulla salute e la sicurezza pubblica;
- il costo di attuazione dell'opzione;
- la probabilità di successo di ciascuna opzione;
- la misura in cui ciascuna opzione impedirà danni futuri ed eviterà danni collaterali a seguito dell'attuazione dell'opzione stessa;
- la misura in cui ciascuna opzione giova a ogni componente della risorsa naturale e/o del servizio;
- la misura in cui ciascuna opzione tiene conto dei pertinenti aspetti sociali, economici e culturali e di altri fattori specifici della località.

**▼B**

- il tempo necessario per l'efficace riparazione del danno ambientale;
- la misura in cui ciascuna opzione realizza la riparazione del sito colpito dal danno ambientale;
- il collegamento geografico al sito danneggiato.

1.3.2. Nel valutare le diverse opzioni di riparazione, possono essere scelte misure di riparazione primaria che non riportano completamente l'acqua o le specie e gli habitat naturali protetti danneggiati alle condizioni originarie o che li riportano più lentamente a tali condizioni. Questa decisione può essere presa soltanto se le risorse naturali e/o i servizi perduti sul sito primario a seguito della decisione sono compensati aumentando le azioni complementari o compensative per fornire un livello di risorse naturali e/o servizi simile a quello perduto. È il caso, per esempio, di risorse naturali e/o servizi equivalenti forniti altrove a costo inferiore. Queste misure supplementari di riparazione sono determinate conformemente alle regole precisate nel punto 1.2.2.

1.3.3. In deroga alle disposizioni di cui al punto 1.3.2 e conformemente all'articolo 7, paragrafo 3, l'autorità competente può decidere di non intraprendere ulteriori misure di riparazione qualora:

- a) le misure di riparazione già intraprese garantiscano che non esiste più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana, l'acqua, le specie e gli habitat naturali protetti e
- b) i costi delle misure di riparazione da adottare per raggiungere le condizioni originarie o un livello simile siano sproporzionati rispetto ai vantaggi ambientali ricercati.

## 2. **Riparazione del danno al terreno**

Si devono adottare le misure necessarie per garantire, come minimo, che gli agenti contaminanti pertinenti siano eliminati, controllati, circoscritti o diminuiti in modo che il terreno contaminato, tenuto conto del suo uso attuale o approvato per il futuro al momento del danno, non presenti più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana. La presenza di tale rischio è valutata mediante procedure di valutazione del rischio che tengono conto della caratteristica e della funzione del suolo, del tipo e della concentrazione delle sostanze, dei preparati, degli organismi o microrganismi nocivi, dei relativi rischi e della possibilità di dispersione degli stessi. L'utilizzo è calcolato sulla base delle normative sull'assetto territoriale o di eventuali altre normative pertinenti vigenti quando si è verificato il danno.

Se l'uso del terreno viene modificato, si devono adottare tutte le misure necessarie per evitare di causare effetti nocivi per la salute umana.

In mancanza di normative sull'assetto territoriale o di altre normative pertinenti, l'uso dell'area specifica del terreno è determinato, tenuto conto dello sviluppo previsto, dalla natura dell'area in cui si è verificato il danno.

Va presa in considerazione un'opzione di ripristino naturale, ossia un'opzione senza interventi umani diretti nel processo di ripristino.



## ALLEGATO III

## ATTIVITÀ DI CUI ALL'ARTICOLO 3, PARAGRAFO 1

1. Funzionamento di impianti soggetti ad autorizzazione, conformemente alla direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento <sup>(1)</sup>. Include tutte le attività elencate nell'allegato I della direttiva 96/61/CE, ad esclusione degli impianti o parti di impianti utilizzati per la ricerca, lo sviluppo e la sperimentazione di nuovi prodotti e processi.
2. Operazioni di gestione dei rifiuti, compresi la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento di rifiuti e di rifiuti pericolosi, nonché la supervisione di tali operazioni e i controlli successivi sui siti di smaltimento, soggetti ad autorizzazione o registrazione, conformemente alle direttive del Consiglio 75/442/CEE, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti <sup>(2)</sup> e 91/689/CEE, del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi <sup>(3)</sup>.

Tali operazioni comprendono tra l'altro la gestione di siti di discarica ai sensi della direttiva del Consiglio 1999/31/CE, del 26 aprile 1999, concernente le operazioni di discarica di rifiuti <sup>(4)</sup>, e il funzionamento di impianti d'incenerimento ai sensi della direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2000, sull'incenerimento di rifiuti <sup>(5)</sup>.

Ai fini della presente direttiva gli Stati membri possono decidere che tali operazioni non comprendono lo spargimento, per fini agricoli, di fanghi di depurazione provenienti da impianti di trattamento delle acque reflue urbane, trattati secondo una norma approvata.

3. Tutti gli scarichi nelle acque interne superficiali che siano soggetti ad autorizzazione preventiva conformemente alla direttiva 76/464/CEE del Consiglio, del 4 maggio 1976, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità <sup>(6)</sup>.
4. Tutti gli scarichi di sostanze nelle acque sotterranee che siano soggetti ad autorizzazione preventiva conformemente alla direttiva 80/68/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1979, concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose <sup>(7)</sup>.
5. Lo scarico o l'immissione di inquinanti nelle acque superficiali o sotterranee che sono soggetti a permesso, autorizzazione o registrazione conformemente alla direttiva 2000/60/CE.
6. Estrazione e arginazione delle acque soggette ad autorizzazione preventiva conformemente alla direttiva 2000/60/CE.

<sup>(1)</sup> GU L 257 del 10.10.1996, pag. 26. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1882/2003.

<sup>(2)</sup> GU L 194 del 25.7.1975, pag. 39. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1882/2003.

<sup>(3)</sup> GU L 377 del 31.12.1991, pag. 20. Direttiva modificata dalla direttiva 94/31/CE (GU L 168 del 2.7.1994, pag. 28).

<sup>(4)</sup> GU L 182 del 16.7.1999, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1882/2003.

<sup>(5)</sup> GU L 332 del 28.12.2000, pag. 91.

<sup>(6)</sup> GU L 129 del 18.5.1976, pag. 23. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2000/60/CE.

<sup>(7)</sup> GU L 20 del 26.1.1980, pag. 43. Direttiva modificata dalla direttiva 91/692 CEE (GU L 377 del 31.12.1991, pag. 48).

**▼B**

7. Fabbricazione, uso, stoccaggio, trattamento, interrimento, rilascio nell'ambiente e trasporto sul sito di:
- a) sostanze pericolose definite nell'articolo 2, paragrafo 2 della direttiva 67/548/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1967, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose <sup>(1)</sup>;
  - b) preparati pericolosi definiti nell'articolo 2, paragrafo 2 della direttiva 1999/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 1999, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura dei preparati pericolosi <sup>(2)</sup>;
  - c) prodotti fitosanitari definiti nell'articolo 2, paragrafo 1 della direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari <sup>(3)</sup>;
  - d) biocidi definiti nell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a) della direttiva 98/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, relativa all'immissione sul mercato dei biocidi in quantitativi superiori <sup>(4)</sup>.
8. Trasporto per strada, ferrovia, navigazione interna, mare o aria di merci pericolose o di merci inquinanti definite nell'allegato A della direttiva 94/55/CE del Consiglio, del 21 novembre 1994, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al trasporto di merci pericolose su strada <sup>(5)</sup>, o nell'allegato della direttiva 96/49/CE del Consiglio, del 23 luglio 1996, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al trasporto di merci pericolose per ferrovia <sup>(6)</sup>, o definite nella direttiva 93/75/CEE del Consiglio, del 13 settembre 1993, relativa alle condizioni minime necessarie per le navi dirette a porti marittimi della Comunità o che ne escono e che trasportano merci pericolose o inquinanti <sup>(7)</sup>.
9. Funzionamento di impianti soggetti ad autorizzazione, conformemente alla direttiva 84/360/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1984, concernente la lotta contro l'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali <sup>(8)</sup> relativamente al rilascio nell'aria di una qualsiasi delle sostanze inquinanti coperte da detta direttiva.
10. Qualsiasi uso confinato, compreso il trasporto, di microrganismi geneticamente modificati definiti nella direttiva 90/219/CEE del Consiglio, del 23 aprile 1990, sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati <sup>(9)</sup>.

<sup>(1)</sup> GU 196 del 16.8.1967, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 807/2003.

<sup>(2)</sup> GU L 200 del 30.7.1999, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1882/2003.

<sup>(3)</sup> GU L 230 del 19.8.1991, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 806/2003 (GU L 122 del 16.5.2003, pag. 1).

<sup>(4)</sup> GU L 123 del 24.4.1998, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1882/2003.

<sup>(5)</sup> GU L 319 del 12.12.1994, pag. 7. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2003/28/CE della Commissione (GU L 90 dell'8.4.2003, pag. 45).

<sup>(6)</sup> GU L 235 del 17.9.1996, pag. 25. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2003/29/CE della Commissione (GU L 90 dell'8.4.2003, pag. 47).

<sup>(7)</sup> GU L 247 del 5.10.1993, pag. 19. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2002/84/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 324 del 29.11.2002, pag. 53).

<sup>(8)</sup> GU L 188 del 16.7.1984, pag. 20. Direttiva modificata dalla direttiva 91/692/CEE (GU L 377 del 31.12.1991, pag. 48).

<sup>(9)</sup> GU L 117 del 8.5.1990, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1882/2003.

**▼ B**

11. Qualsiasi rilascio deliberato nell'ambiente, trasporto e immissione in commercio di organismi geneticamente modificati definiti nella direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(1)</sup>.
12. Qualsiasi spedizione transfrontaliera di rifiuti all'interno dell'Unione europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, che necessiti di un'autorizzazione o sia vietata ai sensi del regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio, del 1 febbraio 1993, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio <sup>(2)</sup>.

**▼ M1**

13. La gestione dei rifiuti di estrazione ai sensi della direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive. <sup>(3)</sup>

**▼ M2**

14. Gestione dei siti di stoccaggio a norma della direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio <sup>(4)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> GU L 106 del 17.4.2001, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1830/2003 (GU L 268 del 18.10.2003, pag. 24).

<sup>(2)</sup> GU L 30 del 6.2.1993, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 2557/2001 (GU L 349 del 31.12.2001, pag. 1).

<sup>(3)</sup> GU L 102 dell'11.4.2006, pag. 15.

<sup>(4)</sup> GU L 140 del 5.6.2009, pag. 114.

**▼B***ALLEGATO IV***CONVENZIONI INTERNAZIONALI DI CUI ALL'ARTICOLO 4,  
PARAGRAFO 2**

- a) Convenzione internazionale del 27 novembre 1992 sulla responsabilità civile per i danni derivanti da inquinamento da idrocarburi;
- b) Convenzione internazionale del 27 novembre 1992 istitutiva di un Fondo internazionale per l'indennizzo dei danni derivanti da inquinamento da idrocarburi;
- c) Convenzione internazionale del 23 marzo 2001 sulla responsabilità civile per i danni derivanti dall'inquinamento determinato dal carburante delle navi;
- d) Convenzione internazionale del 3 maggio 1996 sulla responsabilità e l'indennizzo per i danni causati dal trasporto via mare di sostanze nocive e potenzialmente pericolose;
- e) Convenzione del 10 ottobre 1989 sulla responsabilità civile per i danni causati durante il trasporto di materiali pericolosi su strada, ferrovia o battello di navigazione interna.

**▼B**

*ALLEGATO V*

**STRUMENTI INTERNAZIONALI DI CUI ALL'ARTICOLO 4,  
PARAGRAFO 4**

- a) Convenzione di Parigi del 29 luglio 1960 sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare e convenzione complementare di Bruxelles del 31 gennaio 1963;
- b) Convenzione di Vienna del 21 maggio 1963 sulla responsabilità civile in materia di danni nucleari;
- c) Convenzione di Vienna del 12 settembre 1997 sull'indennizzo complementare per danno nucleare;
- d) Protocollo congiunto del 21 settembre 1988 relativo all'applicazione della convenzione di Vienna e della convenzione di Parigi;
- e) Convenzione di Bruxelles del 17 dicembre 1971 relativa alla responsabilità civile derivante dal trasporto marittimo di sostanze nucleari.



*ALLEGATO VI***INFORMAZIONI E DATI DI CUI ALL'ARTICOLO 18, PARAGRAFO 1**

Le relazioni di cui all'articolo 18, paragrafo 1 includono un elenco di casi di danno ambientale e di casi di responsabilità ai sensi della presente direttiva, con le seguenti informazioni e dati per ciascun caso:

1. Tipo di danno ambientale, data dell'avvenimento e/o della scoperta del danno e data in cui sono state avviate procedure ai sensi della presente direttiva.
2. Codice di classificazione dell'attività della o delle persone giuridiche responsabili <sup>(1)</sup>.
3. Menzione dell'eventuale ricorso a procedure di controllo giurisdizionale avviate da parti responsabili o entità qualificate (precisare il tipo di soggetti e il risultato dei procedimenti).
4. Risultato del processo di riparazione.
5. Data di chiusura dei procedimenti.

Gli Stati membri possono includere nelle loro relazioni qualsiasi altra informazione e qualsiasi altro dato considerati utili, in modo da permettere una buona valutazione del funzionamento della presente direttiva, ad esempio:

1. Costi delle misure di prevenzione e riparazione, quali definite dalla presente direttiva:
  - pagati direttamente dalle parti responsabili, laddove tale informazione sia disponibile;
  - recuperati a posteriori dalle parti responsabili;
  - non recuperati dalle parti responsabili (precisare le ragioni del mancato recupero).
2. Risultati delle azioni di promozione e dell'attuazione degli strumenti di garanzia finanziaria utilizzati conformemente alla presente direttiva.
3. Valutazione delle spese amministrative supplementari sostenute annualmente dalla pubblica amministrazione nell'organizzazione e gestione delle strutture amministrative necessarie per attuare e controllare l'attuazione della presente direttiva.

---

<sup>(1)</sup> Si può utilizzare il codice NACE (Regolamento (CEE) n. 3037/90 del Consiglio, del 9 ottobre 1990, relativo alla classificazione statistica delle attività economiche nelle Comunità europee (GU L 293 del 24.10.1990, pag. 1).

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

4 marzo 2015 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 191, paragrafo 2, TFUE – Direttiva 2004/35/CE – Responsabilità ambientale – Normativa nazionale che non prevede la possibilità per l'amministrazione di imporre, ai proprietari di terreni inquinati che non hanno contribuito a tale inquinamento, l'esecuzione di misure di prevenzione e di riparazione e che prevede soltanto l'obbligo di rimborsare gli interventi effettuati dall'amministrazione – Compatibilità con i principi del “chi inquina paga”, di precauzione, dell'azione preventiva e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente»

Nella causa C-534/13,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanza dell'8 luglio 2013, pervenuta in cancelleria il 10 ottobre 2013, nel procedimento

**Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,**

**Ministero della Salute,**

**Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale**

contro

**Fipa Group Srl,**

nei confronti di:

**Comune di Massa,**

**Regione Toscana,**

**Provincia di Massa Carrara,**

**Comune di Carrara,**

**Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,**

**Ediltecnica Srl,**

**Versalis SpA,**

e

**Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,**

**Ministero della Salute,**

**Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale**

contro

**TwS Automation Srl,**

nei confronti di:

**Comune di Massa,**

**Regione Toscana,**

**Provincia di Massa Carrara,**

**Comune di Carrara,**

**Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,**

**Ediltecnica Srl,**

**Versalis SpA,**

e

**Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,**

**Ministero della Salute,**

contro

**Ivan Srl,**

nei confronti di:

**Edison SpA,**

**Comune di Massa,**

**Regione Toscana,**

**Provincia di Massa Carrara,**

**Comune di Carrara,**

**Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,**

**Ediltecnica Srl,**

**Versalis SpA,**

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, A. Ó Caoimh, C. Toader (relatore), E. Jarašiūnas e C. G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 5 novembre 2014,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Tws Automation Srl, da R. Lazzini e S. Prospero Mangili, avvocati;
- per la Ivan Srl, da G. C. Di Gioia, F. Massa, L. Acquarone e G. Acquarone, avvocati;
- per la Edison SpA, da M. S. Masini, W. Troise Mangoni e G. L. Conti, avvocati;
- per la Versalis SpA, da S. Grassi, G. M. Roberti e I. Perego, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da C. Gerardis, avvocato dello Stato;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da L. Pignataro-Nolin e E. White, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 novembre 2014,

ha pronunciato la seguente

## **Sentenza**

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dei principi del diritto dell'Unione in materia ambientale, segnatamente i principi del «chi inquina paga», di precauzione, dell'azione preventiva e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, quali previsti all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, ai considerando 13 e 24, e agli articoli 1 e 8, paragrafo 3, della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (GU L 143, pag. 56).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di tre controversie, di cui le prime due sono tra il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero della Salute e l'Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (in prosieguo, congiuntamente: il «Ministero») e, rispettivamente, la Fipa Group Srl (in prosieguo: la «Fipa Group») e la Tws Automation Srl (in prosieguo: la «Tws Automation»), mentre la terza vede opposte le prime due ricorrenti nel procedimento principale e la Ivan Srl (in prosieguo: l'«Ivan»), in merito a specifiche misure di messa in sicurezza di emergenza relative a terreni contaminati da diverse sostanze chimiche.

## **Contesto normativo**

## *Il diritto dell'Unione*

3 L'articolo 191, paragrafo 2, primo comma, TFUE, enuncia quanto segue:

«La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga”».

4 I considerando 1, 2, 13, 18, 20, 24 e 30 della direttiva 2004/35 sono formulati nel seguente modo:

«(1) Nella Comunità esistono attualmente molti siti contaminati, che comportano rischi significativi per la salute, e negli ultimi decenni vi è stata una forte accelerazione della perdita di biodiversità. Il non intervento potrebbe provocare in futuro ulteriori contaminazioni dei siti e una perdita di biodiversità ancora maggiore. La prevenzione e la riparazione, nella misura del possibile, del danno ambientale contribuisce a realizzare gli obiettivi ed i principi della politica ambientale comunitaria, stabiliti nel trattato. Occorre tener conto delle circostanze locali allorché si decide come riparare il danno.

(2) La prevenzione e la riparazione del danno ambientale dovrebbero essere attuate applicando il principio “chi inquina paga”, quale stabilito nel trattato e coerentemente con il principio dello sviluppo sostenibile. Il principio fondamentale della presente direttiva dovrebbe essere quindi che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale.

(...)

(13) A non tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile. Affinché quest'ultima sia efficace è necessario che vi siano uno o più inquinatori individuabili, il danno dovrebbe essere concreto e quantificabile e si dovrebbero accertare nessi causali tra il danno e gli inquinatori individuati. La responsabilità civile non è quindi uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi a atti o omissioni di taluni singoli soggetti.

(...)

(18) Secondo il principio “chi inquina paga”, l'operatore che provoca un danno ambientale o è all'origine di una minaccia imminente di tale danno dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione. Quando l'autorità competente interviene direttamente o tramite terzi al posto di un operatore, detta autorità dovrebbe far sì che il costo da essa sostenuto sia a carico dell'operatore. È inoltre opportuno che gli operatori sostengano in definitiva il costo della valutazione del danno ambientale ed eventualmente della valutazione della minaccia imminente di tale danno.

(...)

(20) Non si dovrebbe chiedere ad un operatore di sostenere i costi di misure di prevenzione o riparazione adottate conformemente alla presente direttiva in situazioni in cui il danno in questione o la minaccia imminente di esso derivano da eventi indipendenti dalla volontà dell'operatore. Gli

Stati membri possono consentire che gli operatori, di cui non è accertato il dolo o la colpa, non debbano sostenere il costo di misure di riparazione in situazioni in cui il danno in questione deriva da emissioni o eventi espressamente autorizzati o la cui natura dannosa non era nota al momento del loro verificarsi.

(...)

(24) È necessario assicurare la disponibilità di mezzi di applicazione ed esecuzione efficaci, garantendo un'adeguata tutela dei legittimi interessi degli operatori e delle altre parti interessate. Si dovrebbero conferire alle autorità competenti compiti specifici che implicano appropriata discrezionalità amministrativa, ossia il dovere di valutare l'entità del danno e di determinare le misure di riparazione da prendere.

(...)

(30) La presente direttiva non si dovrebbe applicare al danno cagionato prima dello scadere del termine per la sua attuazione».

5 La direttiva 2004/35, ai sensi del suo articolo 1, istituisce un quadro per la responsabilità ambientale basato sul principio «chi inquina paga».

6 L'articolo 2, punto 6, di detta direttiva definisce la nozione di «operatore» come «qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività o la persona che registra o notifica l'attività medesima».

7 Ai sensi dell'articolo 2, punto 7, della medesima direttiva la nozione di «attività professionale» è definita come qualsiasi «attività svolta nel corso di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro».

8 L'articolo 2, punti 10 e 11, della direttiva 2004/35 così definisce le seguenti nozioni:

«10. “misure di prevenzione”: le misure prese per reagire a un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente di danno ambientale, al fine di impedire o minimizzare tale danno;

11. “misure di riparazione”: qualsiasi azione o combinazione di azioni, tra cui misure di attenuazione o provvisorie dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali danneggiati, oppure a fornire un'alternativa equivalente a tali risorse o servizi, come previsto nell'allegato II».

9 L'articolo 3 della direttiva suddetta, intitolato «Campo d'applicazione», al suo paragrafo 1, precisa quanto segue:

«La presente direttiva si applica:

a) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività;

b) al danno alle specie e agli habitat naturali protetti causato da una delle attività professionali[i] non elencata nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività, in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore».

10 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, della medesima direttiva, quest'ultima «si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso unicamente quando sia possibile accertare un nesso causale tra il danno e le attività di singoli operatori».

11 L'articolo 5 della direttiva 2004/35, intitolato «Azione di prevenzione», è redatto nei seguenti termini:

«1. Quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore adotta, senza indugio, le misure di prevenzione necessarie.

(...)

3. L'autorità competente, in qualsiasi momento, ha facoltà di:

(...)

b) chiedere all'operatore di prendere le misure di prevenzione necessarie;

(...)

d) adottare essa stessa le misure di prevenzione necessarie.

4. L'autorità competente richiede che l'operatore adotti le misure di prevenzione. Se l'operatore non si conforma agli obblighi previsti al paragrafo 1 o al paragrafo 3, lettere b) o c), se non può essere individuato, o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della presente direttiva, l'autorità competente ha facoltà di adottare essa stessa tali misure».

12 L'articolo 6 di detta direttiva, intitolato «Azione di riparazione», recita:

«1. Quando si è verificato un danno ambientale, l'operatore comunica senza indugio all'autorità competente tutti gli aspetti pertinenti della situazione e adotta:

a) tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi e

b) le necessarie misure di riparazione (...)

2. L'autorità competente, in qualsiasi momento, ha facoltà di:

(...)

c) chiedere all'operatore di prendere le misure di riparazione necessarie;

(...)

e) adottare essa stessa le misure di riparazione necessarie.

3. L'autorità competente richiede che l'operatore adotti le misure di riparazione. Se l'operatore non si conforma agli obblighi previsti al paragrafo 1 o al paragrafo 2, lettere b), c) o d), se non può essere individuato o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della presente direttiva, l'autorità competente ha facoltà di adottare essa stessa tali misure, qualora non le rimangano altri mezzi».

13 L'articolo 8, paragrafi 1 e 3, della medesima direttiva così dispone:

«1. L'operatore sostiene i costi delle azioni di prevenzione e di riparazione adottate in conformità della presente direttiva.

(...)

3. Non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di prevenzione o di riparazione adottate conformemente alla presente direttiva se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno:

a) è stato causato da un terzo, e si è verificato nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza, o

b) è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversa da un ordine o istruzione impartiti in seguito a un'emissione o a un incidente causati dalle attività dell'operatore.

In tali casi gli Stati membri adottano le misure appropriate per consentire all'operatore di recuperare i costi sostenuti».

14 L'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2004/35 ha il seguente tenore:

«Spetta all'autorità competente individuare l'operatore che ha causato il danno o la minaccia imminente di danno, valutare la gravità del danno e determinare le misure di riparazione da prendere a norma dell'allegato II (...)».

15 L'articolo 16 della direttiva 2004/35, intitolato «Relazione con il diritto nazionale», enuncia, al suo paragrafo 1, che la direttiva «non preclude agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, comprese l'individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione previsti da [detta] direttiva e l'individuazione di altri soggetti responsabili».

16 In forza dell'articolo 17 della direttiva 2004/35, in combinato disposto con l'articolo 19 della stessa, tale direttiva si applica unicamente al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi dopo il 30 aprile 2007, se derivante vuoi da attività poste in essere successivamente a tale data, vuoi da attività svolte anteriormente a tale data ma non terminate prima di essa.

17 L'allegato III di tale direttiva elenca dodici attività ritenute pericolose dal legislatore ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di detta direttiva.

*Il diritto italiano*



18 L'articolo 240, comma 1, lettere m) e p), del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale (supplemento ordinario alla GURI n. 88, del 14 aprile 2006), nella versione in vigore alla data dei fatti del procedimento principale (in prosieguo: il «codice dell'ambiente»), è contenuto nel titolo V della parte IV. Tale disposizione definisce le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica dei siti.

19 L'articolo 242 del codice dell'ambiente intitolato «procedure operative ed amministrative» disciplina con un certo livello di dettaglio gli oneri ricadenti sul soggetto responsabile dell'inquinamento, che si tratti di contaminazione recente o storica, per quanto riguarda in particolare l'adozione delle misure necessarie di prevenzione, di ripristino e di messa in sicurezza d'urgenza, la comunicazione nei confronti di soggetti pubblici competenti e l'esecuzione di attività di bonifica.

20 L'articolo 244 di detto codice, rubricato «ordinanze» disciplina il caso in cui sia stato accertato che la contaminazione verificatasi nel caso concreto abbia superato i valori di concentrazione della soglia di contaminazione. In questo caso, la Provincia diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione all'adozione delle misure di cui agli articoli 240 e seguenti del medesimo codice. L'articolo 244, terzo comma, del codice dell'ambiente prevede che l'ordinanza è comunque notificata anche al proprietario del sito. Inoltre, l'articolo 244, quarto comma, di tale codice, dispone che se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari sono adottati dall'amministrazione competente.

21 L'articolo 245 di detto codice, intitolato «obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione», al comma 1 così prevede:

«Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente titolo possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili».

22 L'articolo 245, comma 2, del medesimo codice dispone quanto segue:

«Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242. La provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva, sentito il comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica. È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità».

23 L'articolo 250 del codice dell'ambiente rubricato «bonifica da parte dell'amministrazione» così dispone:

«Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissati dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate,

avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica (...)).

24 L'articolo 253 di detto codice intitolato «oneri reali e privilegi speciali» ai commi da 1 a 4 enuncia quanto segue:

«1. Gli interventi di cui al presente titolo costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 250. (...)

2. Le spese sostenute per gli interventi di cui al comma 1 sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2748, secondo comma, del codice civile. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile.

3. Il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità.

4. In ogni caso, il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare (...) le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi. Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito».

### **Procedimento principale e questione pregiudiziale**

25 Dagli elementi del fascicolo a disposizione della Corte emerge che, nel periodo compreso tra gli anni '60 e gli anni '80, la Farmoplant SpA e la Cersam Srl, due società appartenenti al gruppo industriale Montedison SpA, divenuto Edison SpA, hanno gestito un sito industriale di produzione di insetticidi e diserbanti ubicato in un comune della provincia di Massa Carrara, in Toscana (Italia). Poiché i terreni appartenenti a tale sito hanno subito una grave contaminazione causata da diverse sostanze chimiche, tra cui il dicloroetano e l'ammoniaca, una parte di essi è stata bonificata nel 1995. Risultata insufficiente tale «bonifica», detti terreni sono stati qualificati, nel 1998 come «sito di interesse nazionale di Massa Carrara» al fine del loro risanamento.

26 Durante gli anni 2006 e 2008, la Tws Automation e la Ivan, due società di diritto privato, hanno acquisito la proprietà di vari terreni facenti parte di detto sito. L'oggetto sociale della Tws Automation è la vendita di apparecchi elettronici. La Ivan è un'agenzia immobiliare.

27 Durante il 2011, la Nasco Srl, società di diritto privato, denominata in seguito Fipa Group si è fusa con la LCA Lavorazione Compositi Apuana Srl e, in conseguenza di tale fatto, è divenuta proprietaria di un altro terreno appartenente al medesimo sito. La Fipa Group svolge la propria attività nell'ambito della costruzione e della riparazione di imbarcazioni.

28 Con provvedimenti amministrativi del 18 maggio 2007, del 16 settembre e 7 novembre 2011, le direzioni competenti del Ministero hanno ingiunto rispettivamente alla Tws Automation, alla Ivan e alla Fipa Group l'esecuzione di misure specifiche di «messa in sicurezza d'urgenza», ai sensi del codice dell'ambiente, ossia la realizzazione di una barriera idraulica di emungimento per la

protezione della nappa freatica e la presentazione di una variante al progetto di bonifica del terreno esistente dal 1995. Tali decisioni sono state indirizzate alle tre imprese in qualità di «custod[i] dell'area».

29 Deducendo la circostanza che esse non erano autrici della contaminazione constatata, tali società hanno adito il Tribunale amministrativo regionale della Toscana, che, con tre sentenze distinte, ha annullato tali provvedimenti in ragione del fatto che, ai sensi del principio «chi inquina paga», proprio del diritto dell'Unione e della normativa nazionale in materia ambientale, l'amministrazione non poteva imporre, sulla base delle disposizioni del titolo V della parte IV del codice dell'ambiente, l'esecuzione delle misure in parola ad imprese che non hanno alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno di contaminazione accertato nel sito.

30 Il Ministero ha appellato dette sentenze dinanzi al Consiglio di Stato.

31 Secondo il Ministero, un'interpretazione delle disposizioni del titolo V della parte IV del codice dell'ambiente alla luce del principio «chi inquina paga» e del principio di precauzione consentirebbe di considerare che il proprietario di un sito contaminato sia tenuto all'esecuzione di misure di messa in sicurezza di emergenza.

32 La sezione del Consiglio di Stato adita ha rimesso all'Adunanza Plenaria del medesimo giudice la questione se, in base al principio «chi inquina paga», l'amministrazione nazionale possa imporre al proprietario di un'aera inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza di cui all'articolo 240, comma 1, lettera m), di detto codice, ovvero se, in un'ipotesi del genere, tale proprietario sia tenuto solo agli oneri reali espressamente previsti all'articolo 253 del medesimo codice.

33 Con atto del 21 novembre 2013, la Versalis SpA, che è proprietaria anch'essa di terreni appartenenti al sito di cui trattasi, acquistati dalla Edison SpA, è intervenuta nel procedimento per chiedere il rigetto dell'appello del Ministero.

34 Nella sua decisione di rinvio, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato rileva che la giurisprudenza amministrativa italiana non è concorde sull'interpretazione delle disposizioni della parte IV del codice dell'ambiente e, più in generale, su quelle relative agli obblighi del proprietario di un sito contaminato.

35 Infatti, mentre una parte della giurisprudenza, basandosi tra l'altro, sui principi di precauzione, dell'azione preventiva e del «chi inquina paga», propri del diritto dell'Unione, ritiene che il proprietario sia tenuto ad adottare le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica anche qualora non sia l'autore della contaminazione, un'altra parte dei giudici italiani esclude, al contrario, qualsiasi responsabilità del proprietario non responsabile della contaminazione e nega, di conseguenza, che l'amministrazione possa esigere da tale proprietario misure del genere. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato condivide quest'ultima opinione, dominante nella giurisprudenza amministrativa italiana.

36 A tale proposito il giudice del rinvio, riferendosi alle sentenze della Corte ERG e a., (C-378/08, EU:C:2010:126), e ERG e a., (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127), si basa su un'interpretazione letterale del codice dell'ambiente e sui principi della responsabilità civile i quali richiedono un nesso causale tra la condotta e il danno. L'esistenza di tale nesso sarebbe necessaria al fine di determinare vuoi una responsabilità soggettiva, vuoi una responsabilità oggettiva per il danno considerato. Il nesso suddetto mancherebbe nel caso in cui il proprietario non sia l'autore della contaminazione. Di conseguenza, la sua responsabilità sarebbe fondata unicamente sulla sua

qualità di proprietario, non potendo essergli attribuita la contaminazione né in via soggettiva, né in via oggettiva.

37 In tale contesto, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la questione pregiudiziale seguente:

«Se i principi dell'Unione Europea in materia ambientale sanciti dall'articolo 191, paragrafo 2, [TFUE] e dalla direttiva [2004/35] (articoli 1 e 8, n. 3; tredicesimo e ventiquattresimo considerando) – in particolare, il principio “chi inquina paga”, il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente – ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli articoli 244, 245, 253 del [codice dell'ambiente], che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica».

### **Sulla questione pregiudiziale**

38 Con la sua questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se i principi del diritto dell'Unione in materia ambientale, quali quelli sanciti dall'articolo 191, paragrafo 2, TFUE e dalla direttiva 2004/35, segnatamente, il principio «chi inquina paga», debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che, nel caso in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o di ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale terreno, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi.

### *Sull'applicabilità dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE*

39 Occorre ricordare che l'articolo 191, paragrafo 2, TFUE afferma che la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un livello elevato di protezione e si basa, segnatamente, sul principio «chi inquina paga». Tale disposizione si limita pertanto a definire gli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale, mentre l'articolo 192 TFUE affida al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria, il compito di decidere le azioni da avviare al fine del raggiungimento di detti obiettivi (v. sentenze ERG e a., EU:C:2010:126, punto 45; ERG e a., EU:C:2010:127, punto 38, e ordinanza Buzzi Unicem e a., C-478/08 e C-479/08, EU:C:2010:129, punto 35).

40 Di conseguenza, dal momento che l'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, che contiene il principio «chi inquina paga», è rivolto all'azione dell'Unione, detta disposizione non può essere invocata in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale, quale quella oggetto della causa principale, emanata in una materia rientrante nella politica ambientale, quando non sia applicabile nessuna normativa dell'Unione adottata in base all'articolo 192 TFUE, che disciplini specificamente l'ipotesi di cui trattasi (v. sentenze ERG e a., EU:C:2010:126, punto 46; ERG e a., EU:C:2010:127, punto 39, e ordinanza Buzzi Unicem e a., EU:C:2010:129, punto 36).

41 Parimenti, l'articolo 191, paragrafo 2, TFUE non può essere invocato dalle autorità competenti in materia ambientale per imporre misure di prevenzione e riparazione in assenza di un fondamento giuridico nazionale.

42 Occorre tuttavia rilevare che il principio «chi inquina paga» può trovare applicazione nelle controversie di cui al procedimento principale nei limiti in cui esso è attuato dalla direttiva 2004/35. Tale direttiva, adottata sulla base dell'articolo 175 CE, divenuto l'odierno articolo 192 TFUE, ai sensi della terza frase del considerando 1, intende garantire la realizzazione «degli obiettivi e dei principi della politica ambientale [dell'Unione], quali stabiliti nel Trattato» e applica il principio «chi inquina paga» come enuncia il suo considerando 2.

#### *Sull'applicabilità ratione temporis della direttiva 2004/35*

43 Tenuto conto della circostanza che, secondo gli elementi di fatto contenuti nel fascicolo di cui dispone la Corte, le contaminazioni ambientali storiche di cui trattasi nel procedimento principale derivano da attività economiche svolte da precedenti proprietari dei terreni che sono attualmente detenuti, rispettivamente, dalla Fipa Group, dalla Tws Automation e dalla Ivan, è dubbio che la direttiva 2004/35 sia applicabile ratione temporis alle cause di cui al procedimento principale.

44 Infatti, dall'articolo 17, primo e secondo trattino, di detta direttiva, letto in combinato disposto con il suo considerando 30, risulta che tale direttiva si applica unicamente al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi il 30 aprile 2007 o dopo tale data quando tale danno derivi vuoi da attività svolte in tale data o successivamente ad essa, vuoi da attività svolte precedentemente a tale data ma non terminate prima di essa (v., in tal senso, sentenze ERG e a., EU:C:2010:126, punti 40 e 41; ERG e a., EU:C:2010:127, punto 34, e ordinanza Buzzi Unicem e a., EU:C:2010:129, punto 32).

45 È necessario che il giudice del rinvio verifichi, in base ai fatti che esso solo è in grado di valutare, se nella causa principale i danni che sono oggetto delle misure di prevenzione e di riparazione imposte dalle autorità nazionali rientrano o meno nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/35 come definito dall'articolo 17 della medesima (v., in tal senso, sentenza ERG e a., EU:C:2010:126, punto 43).

46 Qualora tale giudice dovesse giungere alla conclusione che detta direttiva non è applicabile nelle cause di cui è investito, un'ipotesi del genere dovrebbe allora essere disciplinata dall'ordinamento nazionale, nel rispetto delle norme del Trattato e fatti salvi altri eventuali atti di diritto derivato (v. sentenze ERG e a., EU:C:2010:126, punto 44; ERG e a., EU:C:2010:127, punto 37, nonché ordinanza Buzzi Unicem e a., EU:C:2010:129, punto 34).

47 Nel caso in cui il giudice del rinvio dovesse giungere alla conclusione che la stessa direttiva è applicabile ratione temporis alle controversie di cui al procedimento principale occorre esaminare la questione pregiudiziale come segue.

#### *Sulla nozione di «operatore»*

48 Da una lettura combinata dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2004/35 e dei considerando 2 e 18 nonché degli articoli 2, punti 6 e 7, 5, 6, 8 e 11, paragrafo 2, della stessa direttiva, risulta che uno dei presupposti essenziali per l'applicazione del regime di responsabilità istituito da tali disposizioni è l'individuazione di un operatore che possa essere qualificato come responsabile.

49 La seconda frase del considerando 2 della direttiva 2004/35 afferma, infatti, che il principio fondamentale di tale direttiva dovrebbe essere che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sia considerato economicamente responsabile.

50 Come la Corte ha già constatato, nel sistema degli articoli 6 e 7 della direttiva 2004/35, spetta in linea di principio all'operatore che sia all'origine del danno ambientale prendere l'iniziativa di proporre misure di riparazione che egli reputi adeguate alla situazione (v. sentenza *ERG e a.*, EU:C:2010:127, punto 46). Del pari, è a tale operatore che l'autorità competente può imporre di adottare le misure necessarie.

51 Parimenti, l'articolo 8 di tale direttiva, intitolato «Costi di prevenzione e di riparazione» dispone al suo paragrafo 1 che è tale operatore che sostiene i costi delle azioni di prevenzione e riparazione adottate in conformità della direttiva in questione. Le autorità competenti, in forza dell'articolo 11, paragrafo 2, della medesima direttiva, hanno l'obbligo di individuare l'operatore che ha causato il danno.

52 Per contro, le persone diverse da quelle definite all'articolo 2, punto 6, della direttiva 2004/35, vale a dire quelle che non esercitano un'attività professionale, ai sensi dell'articolo 2, punto 7, di tale direttiva, non rientrano nell'ambito di applicazione della stessa direttiva, circoscritto dall'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e b), della stessa.

53 Orbene, nella fattispecie, come emerge dagli elementi di fatto esposti dal giudice del rinvio e confermati da tutte le parti del procedimento principale durante l'udienza, nessuna delle parti appellate nel procedimento principale svolge attualmente una delle attività elencate nell'allegato III della direttiva 2004/35. In tali circostanze, occorre esaminare in che limiti dette parti appellate nel procedimento principale possano rientrare nell'ambito di applicazione di tale direttiva in forza dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), della stessa, il quale si riferisce ai danni provocati da attività diverse da quelle elencate in detto allegato in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore.

#### *Sui requisiti della responsabilità ambientale*

54 Come emerge dagli articoli 4, paragrafo 5, e 11, paragrafo 2, della direttiva 2004/35, in combinato disposto con il considerando 13 della stessa, affinché il regime di responsabilità ambientale sia efficace, è necessario che sia accertato dall'autorità competente un nesso causale tra l'azione di uno o più operatori individuabili e il danno ambientale concreto e quantificabile al fine dell'imposizione a tale operatore o a tali operatori di misure di riparazione, a prescindere dal tipo di inquinamento di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza *ERG e a.*, EU:C:2010:126, punti 52 e 53, e ordinanza *Buzzi Unicem e a.*, EU:C:2010:129, punto 39).

55 Nell'interpretare l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva, la Corte ha considerato che l'obbligo dell'autorità competente di accertare un nesso causale si applica nell'ambito del regime di responsabilità ambientale oggettiva degli operatori (v. sentenza *ERG e a.*, EU:C:2010:126, punti da 63 a 65, e ordinanza *Buzzi Unicem e a.*, EU:C:2010:129, punto 45).

56 Come emerge dall'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva 2004/35, detto obbligo sussiste anche nell'ambito del regime della responsabilità ambientale soggettiva derivante dal comportamento doloso o colposo dell'operatore di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva nel caso di attività professionali diverse da quelle di cui all'allegato III di detta direttiva.

57 La particolare importanza del requisito di causalità tra l'attività dell'operatore e il danno ambientale ai fini dell'applicazione del principio «chi inquina paga» e, di conseguenza, del regime di responsabilità istituito dalla direttiva 2004/35, emerge altresì dalle disposizioni di quest'ultima riguardanti le conseguenze da trarre dalla circostanza che l'operatore non abbia contribuito all'inquinamento o al rischio di inquinamento.

58 A tale proposito, occorre ricordare che, conformemente all'articolo 8, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2004/35, in combinato disposto con il considerando 20 della stessa, l'operatore non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di riparazione adottate in applicazione di tale direttiva quando è in grado di dimostrare che i danni in questione sono opera di un terzo e si sono verificati nonostante l'esistenza di idonee misure di sicurezza, o sono conseguenza di un ordine o di un'istruzione impartiti da un'autorità pubblica (v., in tal senso, sentenza ERG e a., EU:C:2010:126, punto 67 e giurisprudenza ivi citata, e ordinanza Buzzi Unicem e a., EU:C:2010:129, punto 46).

59 Allorché non può essere dimostrato alcun nesso causale tra il danno ambientale e l'attività dell'operatore, tale situazione rientra nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale, alle condizioni ricordate al punto 46 della presente sentenza (v., in tal senso, sentenza ERG e a., EU:C:2010:126, punto 59, e ordinanza Buzzi Unicem e a., EU:C:2010:129, punti 43 e 48).

60 Orbene, nella specie, dagli elementi forniti alla Corte e dalla formulazione stessa della questione pregiudiziale emerge che le appellate nel procedimento principale non hanno contribuito alla formazione dei danni ambientali di cui trattasi, circostanza che spetta al giudice del rinvio confermare.

61 È ben vero che l'articolo 16 della direttiva 2004/35 prevede, conformemente all'articolo 193 TFUE, la facoltà per gli Stati membri di mantenere e adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, compresa, in particolare, l'individuazione di altri soggetti responsabili, a condizione che tali misure siano compatibili con i Trattati.

62 Tuttavia, nella specie, è pacifico che, secondo il giudice del rinvio, la normativa di cui trattasi nel procedimento principale non consente di imporre misure di riparazione al proprietario non responsabile della contaminazione, limitandosi al riguardo a prevedere che siffatto proprietario può essere tenuto al rimborso dei costi relativi agli interventi intrapresi dall'autorità competente nei limiti del valore del terreno, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi.

63 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione pregiudiziale che la direttiva 2004/35 deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi.

### **Sulle spese**

64 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

**La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi.**

Firme

---

\* [Lingua processuale: l'italiano.](#)





Neutral Citation Number: [2015] EWHC 3578 (Admin)

Case No: CO/1140/2015

**IN THE HIGH COURT OF JUSTICE**  
**QUEEN'S BENCH DIVISION**  
**PLANNING COURT IN WALES**

The Court House  
Llanberis Road  
Caernarfon  
Gwynedd  
LL55 2DF

Date: 17/12/15

**Before :**

**MR JUSTICE HICKINBOTTOM**

-----  
**Between :**

**The Queen on the application of  
SEIONT, GWYRFAI AND LLYFNI  
ANGLERS' SOCIETY**

**Claimant**

**- and -**

**NATURAL RESOURCES WALES**

**Defendant**

**- and -**

**(1) DŴR CYMRU CYFYNGEDIG  
trading as DŴR CYMRU WELSH WATER  
(2) FIRST HYDRO COMPANY LIMITED  
(3) THE WELSH MINISTERS**

**Interested  
Parties**

-----  
-----  
**David Wolfe QC (instructed by Fish Legal) for the Claimant**  
**David Forsdick QC and Gwion Lewis (instructed by Bircham Dyson Bell LLP)**  
**for the Defendant**  
**Richard Kimblin (instructed by Aaron & Partners LLP) for the First Interested Party**  
**The Second Interested Party did not appear and was not represented**  
**Richard Gordon QC and Tom Cross (instructed by Legal Services Department,**  
**Welsh Government)**

Hearing dates: 24-25 November 2015  
Further written submissions: 2-5 December 2015

-----  
**Approved Judgment**

**Mr Justice Hickinbottom:**

**Introduction**

1. This claim raises the important issue of whether, for the purposes of the Environmental Liability Directive (EU Directive 2004/35/EC), “environmental damage” includes the prevention or deceleration of recovery from an existing, already-damaged environmental state; or whether it is restricted to a deterioration from an existing state.
2. The Seiont, Gwyrfai and Llyfni Anglers’ Society (“the Claimant”) is an unincorporated association which holds fishing rights in respect of Llyn Padarn, Gwynedd. In this claim, it seeks to challenge the decision of Natural Resources Wales (formerly the Environmental Agency Wales) (“NRW”) dated 12 December 2014 on the Claimant’s notification to it that environmental damage had been caused by discharges into Llyn Padarn from the Llanberis Sewage and Waste Water Treatment Works (“Llanberis STW”) operated by the First Interested Party (“Dŵr Cymru”) (“the 2014 decision document”). NRW determined that, save for an algal bloom in 2009 which resulted in a drop in the ecological status of the water in Llyn Padarn, no other environmental damage had occurred or was imminent as a result of such discharges. The Claimant contends that NRW made that determination on the basis of an incorrect interpretation of “environmental damage”; and, if the correct legal approach had been adopted, NRW’s conclusions as to damage (and, thus, the remedial measures it required Dŵr Cymru to make) would, or may, have been different.
3. On 1 May 2015, Patterson J directed that the application for permission to proceed be listed for oral hearing and, if permission be granted, the substantive hearing should follow immediately. This is the reserved judgment from that rolled-up hearing.
4. At the hearing, David Wolfe QC appeared for the Claimant; David Forsdick QC and Gwion Lewis for the NRW; Richard Kimblin for Dŵr Cymru; and Richard Gordon QC and Tom Cross for the Third Interested Party, the Welsh Ministers. At the outset, I thank each for his contribution.

**The Factual Background**

5. Llyn Padarn is a freshwater lake situated in Snowdonia, formed by glacially-derived moraine which acts as a dam at its downstream (north-western) end. The village of Llanberis is on its south-west shore. Whilst Llyn Padarn is a natural lake, its boundaries have been modified, notably by the construction of (now disused) railway lines along its two long shores. It is 116.7 hectares in area, 3.2 kilometres in length and has an average depth of 14.2 metres, with a deepest point of 29 metres. The outflow is via the Afon Rhythallt which becomes the Afon Seiont at its confluence with the Afon Caledffrwd. The Afon Seiont discharges into the Menai Straits at Caernarfon.
6. The lake was historically fed from its south-east end by a smaller lake, Llyn Peris, via the Afon y Bala. Nant Peris fed Llyn Peris. However, in about 1980, Llyn Peris became the lower reservoir for the new Dinowric Pumped Storage Hydro-Electric Power Station Scheme, and a 2.2 kilometre tunnel was constructed to take

the flow of water from Nant Peris, by-passing Llyn Peris (which has thus become isolated from the natural river system) and rejoining the watercourse at the Afon y Bala. A dam was built at the north-west end of Llyn Peris which, save for releases of excess water from time-to-time, effectively broke the historic natural watercourse link between the two lakes.

7. Llyn Padarn is the home of a genetically distinct – and thus unique – population of the fish *Salvelinus alpinus*, known as Arctic charr or torgoch. Charr live in deep (>10 metres) cold (generally <15°C) lakes. They are widely distributed and relatively abundant across the northern hemisphere as both anadromous and landlocked populations – although populations in the United Kingdom have generally declined since 1990, with climate change regarded as a significant factor. Landlocked populations have been present in North Wales, where they are at the southernmost limit of their natural range, since the end of the last ice age, 10,000 years ago. Llyn Padarn holds one of the three remaining native populations, each of which is genetically distinct. Populations of charr exist in other North Wales lakes as a result of stocking and relocation of historic populations.
8. Huw Price Hughes is the Secretary of the Claimant society, a post he has held for over 35 years. Members of the society are required to make catch returns. As exhibit HPH2 to Mr Hughes' statement of 7 March 2014, he sets out a schedule of the annual charr catch from Llyn Padarn, which shows a dramatic reduction from 600 in 1997 to 171 in 2001, 79 in 2006, 26 in 2007 and 6 in 2008. Other than 13 in 2010, no charr have been caught in Llyn Padarn since 2008 and, indeed, there is currently no fishing for charr in the lake. There is no reason to doubt those figures as representing the approximate annual catch, or that they reflect a dramatic decline in the Llyn Padarn charr population. The conclusion of NRW's own recent consideration of monitoring results was that, although charr remain present in Llyn Padarn, there is considerable concern over the population and the decline of the species (paragraph 1.2(a) of the NRW Monitoring Report December 2014).
9. Although climate change and over-fishing have also been implicated (see, e.g., paragraphs 153-5 of the 2014 decision document), it is generally accepted – by, amongst many others, Mr Hughes (see paragraph 30 of his 7 March 2014 statement) – that there are two primary causes of this collapse of the charr population.
  - i) Lack of spawning grounds. Historically, Llyn Padarn charr migrated upstream to spawn on the north-western littoral areas of Llyn Peris. The hydro-electric works, to which I have referred, not only damaged or destroyed particular spawning beds, they prevented any upstream migration by fish to the smaller lake. Charr have subsequently spawned on the banks of the Afon y Bala but, it seems, with significantly less success. Steps continue to be taken to improve the available spawning grounds; but, in the meantime, since 2011 a programme of restocking Llyn Padarn with fry and parr has been undertaken. That programme continues.
  - ii) High level of nutrients in the water. Charr require water that is cold, and high in dissolved oxygen (“DO”). The amount of phytoplankton in lakes is influenced by various nutrients in the water, of which phosphorous has the greatest influence on primary productivity. Phosphorous in lakes is largely

derived from sewage. High levels of nutrients from sewage can accelerate reproduction and thus increase the phytoplankton biomass – sometimes rapidly and dramatically, in the form of an algal “bloom”. As each alga is short-lived, this can give rise to a substantial amount of dead organic matter in the water, particularly in the hypolimnion, i.e. the lower depths where the water is non-circulating and thus always relatively cold even in summer months. The decomposition of this matter consumes oxygen from the water, which can reduce the DO level.

A body of water that is lacking in plant nutrients and high in levels of DO is called “oligotrophic”. When it is rich in nutrients and low in levels of oxygen, it is called “eutrophic”. Whilst naturally oligotrophic, it is thought that Llyn Padarn became eutrophic many years ago, because of the discharges of sewage into the lake; and the charr population has suffered as a result.

10. The history and mechanics of sewage discharges into Llyn Padarn is helpfully set out in two statements lodged on behalf of Dŵr Cymru, namely:
  - i) the statement of Nina Jones dated 26 June 2015: Ms Jones is an Environmental Policy Manager with Dŵr Cymru; and
  - ii) the statement of Peter Daldorph dated 25 June 2015: Mr Daldorph is a consultant in strategy, assessment and management in the water industry.

Their evidence, so far as relevant to this claim, is briefly as follows. None is challenged.

11. The population of Llanberis, now about 2,000, peaked in the late 19th century at about 3,000, as a result of the thriving slate industry. The first sewerage system was constructed in about 1915 – a single-pipe system which catered for both sewage and surface run-off water – but it was not until the 1950s that the Llanberis STW was commissioned. Prior to that, sewage and waste water entered the lake untreated.
12. Between 1945 and 1955, phosphorous-based detergents were developed, which dramatically increased the phosphorous content of waste water (usually expressed in terms of weight of total phosphorous (“TP”) per volume unit of water) in the period 1955 to 1995, from when the use of such detergents declined.
13. The level of phosphorous discharge into the lake peaked in the 1950s (paragraph 14 of Mr Daldorph’s statement). The Llanberis STW was opened in phases, from 1953. In line with other such works, it was designed to treat both sewage and surface run-off water which shared the single-pipe sewerage collection system. However, by 1960, still none of the effluent was being fully treated – and some not treated at all – before discharge into the lake. Improvements were made in the 1960s, by the construction of an orthodox sewage treatment works comprising two balancing tanks, four settlement tanks, four percolating filters and four humus tanks.
14. As part of the privatisation of the water industry under the Water Industry Act 1991, Dŵr Cymru was appointed as successor company to the Welsh Water Authority. It took over responsibility for the Llanberis STW, configured as I have described.

15. In 1992, in Llyn Padarn, there was a bloom of algae, notably *Staurastrum*. Following that event, further improvements were made to the Llanberis STW, including the installation of ferric dosing during the biological treatment stage, which has the effect of removing a substantial proportion of the TP content.
16. There was no further bloom in Llyn Padarn until 2009, when there was a significant bloom of predominantly the algae *Anabaena flos aquae*. Subsequently, Dŵr Cymru again improved the Llanberis STW and sewerage network, introducing further ferric dosing, sand filters etc. Since 2009, populations of algae have been small (see paragraph 31 of Mr Daldorph's statement).
17. All discharges of treated effluent are required to have a discharge consent issued by NRW, as the relevant regulator (see paragraph 76 below). Ms Jones explains the current treatment of effluent at Llanberis STW, as follows (paragraphs 28-33 of her statement):

“28. There are three stages to the treatment of effluent in the STW.

29. In the primary stage all flows enter a new balancing tank. They are then screened before being passed into the old balancing tank. The balancing tanks even out the flows. Thereafter all flows are passed forward into the primary settlement tanks where typically around 50% of the solid matter will settle out. The effluent receives its first dose of ferric as it passes into these primary tanks.

30. Settled primary effluent then overflows from the primary tanks to two distributor chambers whence the primary effluent is sent to the four biological filters. At this secondary stage biological treatment occurs as bacteria in the filters digest the biological content of the effluent. The effluent passes from these filters to the humus tanks.

31. There are four small and one large humus tank. The effluent receives a second small dose of ferric to assist settlement in these tanks. At this point the effluent in most STWs would be classed as secondary treated and ready for discharge. However at Llanberis the effluent goes through an additional (tertiary) process.

32. From the humus tanks the treated effluent is passed through four sand filters to remove any residual suspended matter including precipitated phosphorous. At present, there is also an additional BluePRO sand filter which was originally installed as a trial to evaluate the efficiency of this technology as an additional innovative method of further reducing phosphorous content of the final effluent. This can process up to 14 litres of treated effluent per second. The trial was successful and a second BluePRO sand filter will be installed.

This system will be fully commissioned and operational for 31 March 2016.

33. Once the treated effluent is passed through this three stage process, it is discharged through the final effluent channel. The quantity of the final effluent being discharged is monitored by an 'Mcerted' flow meter which can measure flow in l/sec or m<sup>3</sup>/day. 'Mcerted' means that the meter accuracy is independently audited. In addition there is a sampling point where samples of final (tertiary tested) effluent can be collected and tested visually on site or sent for laboratory analysis."

That is the process for fully treated sewage. The process is compliant with the relevant discharge consents.

18. However, as I have described, sewerage systems were generally designed before the advent of STWs as a single-collection system, i.e. the same pipe was used to collect sewage and surface run-off water. Run-off water can contain pollutants including wildlife waste and pesticides. When STWs were constructed, as at Llanberis, they were designed to treat both sewage and runoff; but it was not feasible to treat the volume of run-off water at times of high loads, for example during periods of heavy rain or melting snow. In Llanberis, less than fully treated run-off water may therefore be discharged in one of two ways.

19. First, settled storm water may be discharged from holding tanks. Ms Jones explains that there is no gravity feed into Llanberis STW: all sewage has to be pumped. The main sewage pumping station ("SPS") is the Llanberis Village SPS. Less than fully treated sewage may be discharged, as follows (paragraphs 22-27 of her statement):

"22. The Llanberis Village SPS is the terminal SPS for the main part of the village, and hence takes most of the effluent flow from the town. There are two rising mains from this terminal SPS to the STW.

(1) The dry rising main – this is used to pump the base level of the town's sewage to the STW where it passes via the inlet works into the balancing tanks.

(2) The storm water rising main – this is used to prevent flooding when rainfall causes levels in the public sewers to rise. This storm water is also pumped to the STW where it passes into four storm water storage tanks.

23. The dry weather flow main can transfer flows at a rate of up to 20 litres per second. At the STW, the effluent in the dry weather flow main is screened and balanced before it passes through the full treatment process.

24. In dry weather, only the dry weather flow main operates. During times of heavy rainfall when the dry weather flow main is pumping at 20 litres per second (i.e. at full capacity), the

storm water main automatically starts to transfer the storm water to the STW. The storm water main can transfer flows at a rate of up to 80 litres per second.

25. The effluent from the storm water main goes direct to the four storm water tanks at the STW which hold a total of 150m<sup>3</sup> of storm water. When incoming flow reduces sufficiently, the effluent stored in the storm water tanks is pumped into the balancing tank before it passes through the full treatment process.

26. Effluent from the storm water storage tanks will only discharge directly into Afon y Bala if

- (1) the dry weather flow main is pumping base flow of 20 litres per second, and
- (2) the storm tanks are full to capacity and thus overflowing.

There is a flow meter on the storm water tanks so that the overflow rate can be measured in l/sec or m<sup>3</sup>/day.

27. The Claimant's case notes that discharges from the storm water tanks are of untreated sewage. In fact, the storm water effluent undergoes a settlement stage before discharge and is highly diluted at the point of discharge."

The amount of settled storm water discharge is therefore dependent upon the amount of storm water load, but also the capacity of the holding tanks. Over time, at Llanberis STW, that capacity has increased.

20. Second, combined sewer overflows ("CSOs") are relief structures that allow run-off water to bypass the relevant STW altogether during periods of particularly high load. Ms Jones explains that CSOs are used across the sewage industry, and that "it would not be possible for a sewerage undertaker to operate a sewerage system without these release valves..." (paragraph 10 of her statement); although, of course, the number of CSOs and the use made of them is again dependent upon the capacity of the relevant STW. Over time, the number of CSOs has been reduced. There are now just two CSOs in operation that flow into Llyn Padarn (paragraphs 50-1 of Ms Jones' statement).
21. The steps which have been taken in practice to reduce phosphorous discharge into the lake have been mirrored by the imposition of increasingly strict regulatory control, by NRW as the relevant regulator, upon the TP content of discharges of treated sewage (see paragraph 41-7 of Ms Jones statement). Until 1995, there was no limit on the TP discharged. After the 1992 algal bloom, TP limits of 3.5mg/l in "look up conditions" (i.e. at least approximately 90% of randomised samples) and 1.6mg/l annual mean was imposed in the discharge consent granted to Dŵr Cymru in respect of Llanberis STW treated effluent. In 2010, after the 2009 algal bloom, those limits were replaced by a single limit of 1mg/l annual mean. From 31 March 2016, that is to be reduced to 0.5mg/l.



22. As I understand it, settled storm water discharges and discharges from CSOs are not the subject of similar TP limits; but they are required to have discharge consents issued by NRW as regulator, which lay down detailed conditions for the circumstances in which such discharges may be made.
23. The evidence is that the various steps that have been taken to reduce the TP levels in discharges have been successful. Estimated annual TP load from Llanberis STW has declined by over 80% since the 1990s (paragraph 13 of Mr Daldorph's statement); and the TP level in the water of Llyn Padarn has fallen very considerably since the 1990s (see paragraph 306 of the 2014 decision document). Save for 2009 – the year of the algal bloom, when the mean annual TP level in the lake rose to 13µg/l – since at least 2006, the level has been below 10µg/l and, since 2009, it has been at 8µg/l or below. The values since 2012 have shown a steady decline: 2012 8 µg/l, 2013 7 µg/l and 2014 6 µg/l.
24. This all appears to be having a generally beneficial effect on the charr, at least to an extent. There is certainly no evidence of a decline in the charr population in Llyn Padarn since 2007 (see paragraph 29(b) of the 2014 decision document). Since 2011, to overcome the problems of lack of spawning grounds, there has been a programme of restocking Llyn Padarn with young fish; and there is evidence the population of adult charr (i.e. charr of over 100mm in length) are now at a level higher than 2005 and increasing (see paragraph 115, table 3 of the 2014 decision document). This suggests that the quality of the water in the lake is, at least, not hostile to the charr.
25. Therefore, in summary, as a result of primarily sewage discharge, there have been high historic levels of phosphorous discharge into Llyn Padarn. The level of phosphorous discharge was high from the mid-19th century – by when it may have been at about the same level as today – and it peaked in the 1950s when the sewage was still discharged untreated. Since the 1950s, the sewage has been treated with increasing sophistication. However, the use of phosphorous detergents led to much raised levels of phosphorous discharge in the period 1955 to 1995. In the event, estimated annual TP load from Llanberis STW has declined by over 80% since the 1990s; and, as I have described, TP levels in the waters of Llyn Padarn have also dropped very substantially.

## **The Legal Background**

### Introduction

26. As I have indicated, leaving aside the spawning ground issue, the main concern of the Claimant's members is – and has been for many years – the quality of the water in Llyn Padarn, and the impact that that has upon the charr population (see, e.g., paragraph 5 of Mr Wolfe's skeleton). That brings into play a number of interrelated European and domestic measures.

### The Habitats Directive

27. EU Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora made on 21 May 1992 (“the Habitats Directive”) seeks to establish a coherent European ecological network by requiring Member States (i) to take measures to establish a system of protection in respect of identified animal and plant species

(articles 12-16), and (ii) to identify and thereafter designate areas essential at a European level of importance for the maintenance and survival of a natural habitat type in danger of disappearance or priority species as Special Areas of Conservation (articles 3-11).

28. Whilst Llyn Padarn is not a Special Area of Conservation (and thus not a habitat protected by the Directive) – nor is the charr a protected species – the Habitats Directive introduces a number of concepts that find their way into later instruments and measures which are of direct relevance to this claim.

29. Article 1(b) defines “natural habitat” as follows:

“... terrestrial or aquatic areas distinguished by geographic, abiotic and biotic features, whether entirely natural or semi-natural.”

30. Article 6 provides:

“(1) For Special Areas of Conservation, Member States shall establish the necessary measures involving, if need be, appropriate management plans specifically designed for the sites or integrated into other development plans, and appropriate statutory, administrative and contractual measures which correspond to the ecological requirements of the natural habitat types in Annex I and the species in Annex II present on the site.

(2) Member States shall take appropriate steps to avoid, in the Special Areas of Conservation, the deterioration of natural habitats and the habitats of species as well as disturbance of the species for which the areas have been designated, in so far as such disturbance could be significant in relation to the objectives of this Directive...

(3) Any plan or project not directly connected with or necessary to the management of the site but likely to have a significant effect thereon, either individually or in combination with other plans or projects, shall be subject to appropriate assessment of its implications for the site in view of the site's conservation objectives. In the light of the conclusions of the assessment of the implications for the site..., the competent authorities shall agree to the plan or project only after having ascertained that it will not adversely affect the integrity of the site concerned and, if appropriate, after having obtained the opinion of the general public...”

31. By article 8(1), Member States have to submit estimates of European Union co-financing they consider necessary to allow them to meet their article 6(1) obligations. In respect of those, article 8(2) provides:

“In agreement with each Member State concerned, the Commission shall identify, for sites of Community importance for which co-financing is sought, those measures essential for the maintenance or re-establishment at a favourable conservation status of the priority natural habitat types and priority species on the sites concerned, as well as the total costs arising from those measures.”

Article 1(e) and (i) define “conservation status of a natural habitat” and “favourable conservation status” in terms essentially repeated in article 2(4) of the Environmental Liability Directive, quoted below (at paragraph 69(iii)).

32. Thus, the Habitats Directive recognises two conceptually distinct – although, of course, inter-related – obligations in respect of protected habitats. The primary obligation is to maintain or improve the standard of habitats on the basis of a threshold level, namely “favourable conservation status”. However, it is recognised that, additionally, there is an obligation to prevent deterioration of a protected habitat, whatever its current status may be.
33. The Conservation of Habitats and Species Regulations 2010 (SI 2010 No 490) implement the Habitats Directive in Wales by applying a protection regime to sites designated as Special Areas of Conservation. I emphasise that Llyn Padarn is not such a site.

#### The Wildlife and Countryside Act 1981

34. The Wildlife and Countryside Act 1981 (“the 1981 Act”) concerns environmental protection at a national, as opposed to European, level.
35. Section 28 of the 1981 Act enables NRW to designate land a Site of Special Scientific Interest (“SSSI”), by reason of any of its flora, fauna, or geological or physiological features. The protection of those designated sites was substantially increased by the Countryside and Rights of Way Act 2000 which, by section 75 and Schedule 9, inserted new sections 28A-28R into the 1981 Act. For example, in exercising any of their functions, the Welsh Ministers have a duty, set out in section 28G(2), to take reasonable steps to further the conservation and enhancement of the features which have led to the designation.
36. On 27 March 1992, NRW’s predecessor designated Llyn Padarn an SSSI, the features identified as leading to that designation being two, namely (i) its rare and genetically distinct charr population, (ii) the presence of the nationally scarce *Luronium natans* (floating water plantain) – although the exposure of geologically important Cambrian rock sequences at the site was also noted.
37. Although the European and national protection schemes are, to an extent, complementary, there is very considerable overlap between designated areas. Llyn Padarn SSSI does not fall within a Special Area of Conservation; but, of the area within designated SSSIs in Wales, approximately 70% is also designated as being within a Special Area of Conservation.

#### The Water Framework Directive

38. Given that the Claimant's primary concern stems from the water quality of Llyn Padarn, of particular importance is EU Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy, made on 23 October 2000 and coming into effect on 22 December 2000 ("the Water Framework Directive" or "the WF Directive").
39. The WF Directive is a cornerstone in the planning and regulation of water quality and resources, setting objectives and time scales for the quality of surface and ground waters and requiring that point source discharges liable to cause pollution are subject to regulation, e.g. by prohibition or prior authorisation (article 11(3)(g)). For these purposes, phosphate is a pollutant (article 2(31) and Annex VIII).
40. The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010 (SI 2010 No 675) transpose those requirements into domestic law. Under regulation 12 of and Schedule 21 to the Regulations, a "water discharge activity" requires an environmental permit (currently in Wales, a "discharge consent").
41. Ignoring exceptions (none of which is relevant to this claim), the WF Directive defines "surface water" as "inland waters" (article 1(1)); and "lake" as "a body of standing inland surface water" (article 1(5)). It defines "heavily modified water body" as "a body of surface water which as a result of physical alterations by human activity is substantially changed in character, as designated by the Member State in accordance with the provisions of Annex II" (article 1(9)). As a result of the construction of former railway lines along each long shore (see paragraph 5 above) – which has the effect of artificially steepening the shore – Llyn Padarn is designated as a heavily modified water body of the lake variety.
42. Article 3 requires a Member State to identify individual river basins within its national territory; and article 11 requires the establishment of a programme of measures for each river basin district "in order to achieve the objectives established under article 4". So far as surface waters are concerned and so far as relevant to this claim, article 4(1)(a) provides:
  - (i) Member States shall implement the necessary measures to prevent deterioration of the status of all bodies of surface water...
  - (ii) Member States shall protect, enhance and restore all bodies of surface water, subject to the application of (iii) for artificial and heavily modified bodies of water, with the aim of achieving good surface water status at the latest 15 years after the date of entry into force of this Directive, in accordance with the provisions laid down in Annex V, subject to the application of extensions determined in accordance with paragraph 4...
  - (iii) Member States shall protect and enhance all artificial and heavily modified bodies of water, with the aim of achieving good ecological potential and good surface water chemical status at the latest 15 years from the date of entry into force of this Directive [i.e. by 2015], in accordance with the provisions

laid down in Annex V, subject to the application of extensions determined in accordance with paragraph 4...”.

43. These obligations were recently considered by the European Court of Justice in Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v Bundesrepublik Deutschland Case C-461/13 (Opinion of Advocate General Jääskinen dated 23 October 2014, and Judgment of the Grand Chamber dated 1 July 2015) (“the Weser case”). The Grand Chamber considered the article 4 objectives at [37]-[40]:

“37. ... [T]he ultimate objective of [the WF Directive] is to achieve, by coordinated action, ‘good status’ of all EU surface waters by 2015.

38. The environmental objectives that the Member States are required to achieve are specified in article 4(1) of [the WF Directive].

39. That provision imposes two objectives that are separate, although intrinsically linked. First, in accordance with article 4(1)(a)(i) of [the WF Directive], the Member States are to implement the necessary measures to prevent deterioration of the status of all bodies of surface water (obligation to prevent deterioration). Second, pursuant to article 4(1)(a)(ii) and (iii), the Member States are to protect and restore all bodies of surface water with the aim of achieving good status by the end of 2015 at the latest (obligation to enhance).

40. The origin of those two objectives is apparent from the drafting history of [the WF Directive]. So far as concerns in particular the obligation to prevent deterioration of the status of surface waters, the provisions at issue, in their initial version, could be interpreted as allowing bodies of water classified above ‘good status’ to deteriorate to that class once [the WF Directive] was adopted. It is for that reason that the European Parliament proposed an amendment enabling a distinction to be drawn between the obligation to achieve ‘good status’ and that of preventing any deterioration by the insertion in article 4(1) of the Directive of a new indent laying down the latter obligation separately.”

44. This emphasises that the primary objective of, and obligation imposed upon Member States by, the Directive is the achievement of ‘good status’ of all surface waters; but there is a further particular obligation imposed, namely to prevent deterioration in current status, whatever that might be. It is noteworthy that the Grand Chamber appears to have considered the obligation to prevent deterioration assists in the achievement of the “ultimate objective” of the Directive, i.e. to achieve “good” status of all surface waters. This duality of objectives, which at least broadly mirrors the dual obligations imposed by the Habitats Directive, is reflected throughout the WF Directive, e.g. in article 1(a) a primary purpose of the Directive is said to be “... to establish a framework of protection of inland surface waters... which... prevents

further deterioration *and* protects and enhances the status of... ecosystems...” (emphasis added).

45. In respect of the obligation to achieve “good status”, article 2 of the Directive provides the following definitions:

“17. ‘Surface water status’ is the general expression of the status of a body of water, determined by the poorer of its ecological status and its chemical status.

18. ‘Good surface water status’ means the status achieved by a surface water body when both its ecological status and its chemical status are at least ‘good’.

...

21. ‘Ecological status is an expression of the quality of the structure and functioning of aquatic ecosystems associated with surface waters, classified in accordance with Annex V.

22. ‘Good ecological status’ is the status of a body of surface water, so classified in accordance with Annex V.

23. ‘Good ecological potential’ is the status of a heavily modified or an artificial body of water, so classified in accordance with the relevant provisions of Annex V.

24. ‘Good surface water chemical status’ means the chemical status required to meet the environmental objectives for surface waters established in article 4(1)(a), that is the chemical status achieved by a body of surface water in which concentrations of pollutants do not exceed the environmental quality standards established in Annex IX and under article 16(7), and under other relevant Community legislation setting environmental quality standards at Community level.”

46. In this case, we are not concerned with “surface water chemical status” – which primarily concerns limits of discharges of overtly dangerous materials established in other Directives (e.g. mercury and cadmium) – but with “ecological potential” of Llyn Padarn as a heavily modified water body, i.e. ecological status values for the closest comparable surface water body (a lake) modified to reflect the physical conditions which result from the heavily modified characteristics of the water body. As it is not suggested that those characteristics result in any modifications relevant to this claim, the fact that, for the purposes of the WF Directive, Llyn Padarn is a “heavily modified water body” rather than a “lake” is of little, if any, significance in this case.
47. The Directive classifies ecological quality in four categories, namely (for an unmodified body of surface water) “high”, “good”, “moderate” and “poor”, for which normative definitions are given in table 1.2 in Annex V. “High” status is where, for the relevant values, there are no, or only very minor, alterations from undisturbed conditions. “Good” status is defined as:

“The values of the biological quality elements for the surface water body type show low levels of distortion resulting from human activity, but deviate only slightly from those normally associated with the surface water body type under undisturbed conditions.”

“Moderate” status is defined as:

“The values of the biological quality elements for the surface water body type deviate moderately from those normally associated with the surface water body type under undisturbed conditions. The values show moderate signs of distortion resulting from human activity and are significantly more disturbed than under conditions of good status.”

Water failing to achieve moderate status is classified as “poor” or “bad”.

48. Various elements are then set out for each surface water body type, and “high”, “good” and “moderate” status – or, for heavily modified water bodies, “maximum”, “good” and “moderate” ecological potential – defined for each. As Weser emphasised, the status of the water body as a whole is dictated by the lowest status of any relevant element.
49. We are concerned with two elements. The first is a biological quality element, namely phytoplankton. The relevant definitions for a heavily modified water body of a lake-type has to be read across from table 1.2.2 in Annex V, which sets out the definitions for lakes. “High” status is defined in terms of a taxonomic composition and abundance which correspond totally or nearly totally to undisturbed conditions. “Good” status is defined thus:

“There are slight changes in the composition and abundance of planktonic taxa compared to the type-specific communities. Such changes do not indicate any accelerated growth of algae resulting in undesirable disturbance to the balance of organisms present in the water body or to the physicochemical quality of the water or sediment.

A slight increase in the frequency and intensity of the type-specific planktonic blooms may occur.”

Therefore, status is to be assessed as “good” only where there is no indication that accelerated growth of phytoplankton will result in “undesirable disturbance” either to the balance of organisms present in the water body or to “the physicochemical quality of the water or sediment”.

50. Second, there is the whole category of general physicochemical elements. For these, “high status” in lakes is defined in table 1.2.2 in terms of values which correspond totally or nearly totally to undisturbed conditions. “Good” status is defined thus:

“Temperature, oxygen balance, pH, acid neutralising capacity, transparency and salinity do not reach levels outside the range

established so as to ensure the functioning of the ecosystem and the achievement of the values specified above for the biological quality elements.

Nutrient concentrations do not exceed the levels established so as to ensure the functioning of the ecosystem and the achievement of the values specified above for the biological quality elements.”

Similarly, for heavily modified water bodies, “good ecological potential” is defined as follows:

“The values for physicochemical elements are within the ranges established so as to ensure the functioning of the ecosystem and the achievement of the values specified above for each of the biological quality elements.

Temperature and pH do not reach levels outside the ranges established so as to ensure the functioning of the ecosystem and the achievement of the values specified above for the biological quality elements.

Nutrient concentrations do not exceed the levels established so as to ensure the functioning of the ecosystem and the achievement of the values specified above for the biological quality elements.”

51. Therefore, for nutrients such as phosphorous, status is to be “good” where, and only where, on proper assessment, there are concentrations in the water that do not exceed the established levels “so as to ensure the functioning of the ecosystem and the achievement of the values specified above for the biological quality elements”, including of course the value specified for phytoplankton. Similarly, for “oxygen status”.
52. Whilst “high status” or “maximum ecological potential” requires an exercise of judgment as to whether the relevant values correspond “totally or nearly totally” to undisturbed conditions, whether a water body has achieved “good” status or ecological potential is consequently dependent, at least in part, upon the achievement of various threshold values set by the appropriate body.
53. The appropriate body in Wales is the Welsh Ministers acting on the basis of guidance from the United Kingdom Water Framework Directive Technical Advisory Group (“UKTAG”). In the River Basin Districts Typology, Standards and Groundwater Threshold Values (Water Framework Directive) (England and Wales) Directions 2010 (2010 No 38) (“the 2010 Directions”), the Welsh Ministers direct NRW to apply various quality standards when it is, for the purposes of the WF Directive, (i) monitoring and classifying the status of a water body and (ii) controlling pollution of surface waters by compliance with standards for substances discharged into surface waters (paragraphs 4(e) and (f), and 5). In this claim, there is no challenge to the appropriateness of any of these adopted standards.



54. We are particularly concerned with two of the standards.
- i) Total phosphorous (“TP”): We are here concerned with the phosphate-content, not of discharges, but of the surface body of water itself. Reflecting paragraph 1.2.2 of Annex II to the WF Directive itself, the standard for TP in freshwater lakes is dependent upon mean depth of the lake. Table 5 in Part 2 of the Directions provides that a “deep” lake is one of over 15m mean depth, and a “shallow” lake is one of between 3 and 15m mean depth. Paragraph 7 and table 11 provide that the “good” threshold value in a low alkalinity body of water (such as Llyn Padarn) is that the annual mean TP concentration must be below 10µg/l for a shallow lake and 8µg/l for a deep lake. Llyn Padarn has a mean depth of 14.2m, and thus falls (just) into the “shallow lake” category; although, as I understand it, since 2012 NRW has measured TP levels for Llyn Padarn against the deep lake threshold of 8 µg/l, on the basis that, although by definition the lake is “shallow”, the waters of Llyn Padarn are in places stratified so that it has some deep lake characteristics.
  - ii) Dissolved oxygen (“DO”): Paragraph 6 and table 7 in Part 2 of the 2010 Directions appear to provide that the “good” threshold value for DO for a salmonid mixed (rather than fully stratified) freshwater lake such as Llyn Padarn – modified or unmodified – is 7mg/l as a mean value for the whole water column in the months of July and August. However, it appears that NRW used 4mg/l as a mean value for the hypolimnion (see, e.g., paragraph 120 of the 2014 decision document), and it seems to be common ground that that was an appropriate DO threshold to adopt. In the event, the precise DO threshold is not vital, because it is common ground that the DO level has fallen short of the threshold level since 2007 and continues to do so.
55. In the Weser case, the Grand Chamber considered the concept of deterioration under article 4(1)(a)(i) of the WF Directive, and held (at [70] of its judgment) that:
- “[T]he concept of ‘deterioration of the status’ of a body of surface water in article 4(1)(a)(i) of [the WF Directive] must be interpreted as meaning that there is a deterioration as soon as the status of at least one of the quality elements, within the meaning of Annex V to the Directive, falls by one class, even if that fall does not result in a fall in classification of the body of surface water as a whole.”
- It explained (at [62]):
- “A different interpretation of that concept would... deter Member States from preventing deterioration of the status of a body of surface water within a status class. Since classification of a body of surface water depends on the poorest value of the applicable parameters, all the other values could be reduced without that having legal consequences.”
56. Therefore, in respect of deterioration, in line with the principle that the status of a water body as a whole is dictated by the lowest status of any relevant element, if the status or environmental potential of one element falls below (say) “good”, the status

of the water body as whole falls below “good”. This is known as the “one out, all out” rule.

57. Finally, before leaving the WF Directive, there are two other matters I should mention.
58. First, I should refer to recital (11), because of its reference to “environmental damage”, a concept which lies at the heart of this claim. That recital states:

“As set out in article 174 of the Treaty, the Community policy on the environment is to contribute to pursuit of the objectives of preserving, protecting and improving the quality of the environment, in prudent and rational utilisation of natural resources, and to be based on the precautionary principle and on the principle that preventative action should be taken, environmental damage should, as a matter of priority, be rectified at source and that the polluter should pay.”

Thus, the WF Directive introduces the principle that, where preventative action is not possible, environmental damage should be rectified at source and “the polluter should pay”.

59. Second, in respect of Ground 3, Mr Wolfe relied upon the exemption in article 4(7) of the WF Directive, which provides:

“Member States will not be in breach of this Directive when:

- failure to achieve good ground water status, good ecological status or, where relevant, good ecological potential or to prevent deterioration in the status of a body of surface water or ground water is the result of new modifications to the physical characteristics of a surface water body or alterations to the level of bodies of groundwater, or
- failure to prevent deterioration from high status to good status of a body of surface water is the result of new sustainable human development activities

and all the following conditions are met

(a) all practicable steps are taken to mitigate the adverse impact on the status of the body of water

(b) the reasons for those modifications or alterations are specifically set out and explained in the river basin management plan required under article 13 and the objectives are reviewed every six years;

(c) the reason for those modifications or alterations are of overriding public interest and/or the benefits to the environment and to society of achieving the objectives set out in paragraph 1

are outweighed by the benefits of the new modifications or alterations to human health, to the maintenance of human safety or to sustainable development, and

(d) the beneficial objectives served by those modifications or alterations of the water body cannot for reason of technical feasibility or disproportionate cost be achieved by other means, which are a significantly better environmental option.”

I shall return to that article when I deal with Ground 3 (see paragraphs 163-165 below).

### The Environmental Liability Directive

60. The Directive at the heart of this claim is EU Directive 2004/35/CE on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage made on 21 April 2004 (“the Environmental Liability Directive” or “the EL Directive”). By article 19(1), Member States were required to implement the provisions of the Directive by 30 April 2007.

61. Whilst the primary objective of the WF Directive is the achievement of ‘good status’ of all surface waters by a range of measures including the setting of threshold standard for water bodies and the regulation of relevant activities (such as water discharges) by prohibition or conditional permission, the EL Directive is particularly concerned with unregulated practices and uncontrolled events that (e.g.) lead to contaminated surface water or groundwater.

62. Thus, the purpose of the Directive as set out in article 1 is:

“... to establish a framework of environmental liability based on the ‘polluter pays’ principle, to prevent and remedy environmental damage.”

63. The focus on the “polluter pays” principle is underscored in the recitals, for example:

“(2) The prevention and remedying of environmental damage should be implemented through the furtherance of the ‘polluter pays’ principle, as indicated in the Treaty and in line with the principle of sustainable development. The fundamental principle of this Directive should therefore be that an operator whose activity has caused the environmental damage or the imminent threat of such damage is to be held financially liable, in order to induce operators to adopt measures and develop practices to minimise the risks of environmental damage so that their exposure to financial liabilities is reduced.”

“(13) Not all forms of environmental damage can be remedied by means of the liability mechanism. For the latter to be effective, there need to be one or more identifiable polluters, the damage should be concrete and quantifiable, and a causal link should be established between the damage and the

identified polluter(s). Liability is therefore not a suitable instrument for dealing with pollution of a widespread, diffuse character, where it is impossible to link the negative environmental effects with acts or failure to act of certain individual actors.”

“(15) Since the prevention and remedying of environmental damage is a task directly contributing to the pursuit of the Community’s environmental policy, public authorities should ensure the proper implementation and enforcement of the scheme provided for by this Directive.”

“(18) According to the ‘polluter pays’ principle, an operator causing environmental damage or creating an imminent threat of such damage should, in principle, bear the costs of the necessary preventative or remedial measures. In cases where a competent authority acts, itself or through a third party, in the place of an operator, that authority should ensure that the cost incurred by it is recovered from the operator. It is also appropriate that the operators should ultimately bear the cost of assessing environmental damage and, as the case may be, assessing an imminent threat of such damage occurring.”

64. The polluter pays principle is also recognised in article 4(5), by which it is provided that the Directive is only to apply to environmental damage where a causal link can be established between the activities of a particular operator or operators and the damage:

“This Directive shall only apply to environmental damage or to an imminent threat of such damage caused by pollution of a diffuse character, where it is possible to establish a causal link between the damage and the activities of individual operators.”

65. “Damage”, in a common law context, necessarily imports the concept of some form of loss, diminution or reduction in value, usefulness or ability caused by some action, activity or omission. However, in the EL Directive, “damage” is expressly defined in article 2(2); and Mr Wolfe submitted, rightly, that Community law often uses terminology that is peculiar to it, so that legal concepts in Directives do not necessarily have the same meaning in Community law as in the law of particular Member States (CILFIT Srl v Ministro della Sanita C-283/81 (6 October 1982); [1983] 1 CMLR 472). He submitted that “damage” in the EL Directive does not import the concept of deterioration as, in the common law, it inherently does.

66. Article 2(2) provides the following definition:

“ ‘damage’ means a measurable adverse change in a natural resource or measurable impairment of a natural resource service which may occur directly or indirectly.”

67. That definition refers to several other terms which are defined in the Directive:

- i) “Natural resource” is defined as “protected species and natural habitats, water and land” (article 2(12)).
- ii) “Natural resource service” is defined as “the functions performed by a natural resource for the benefit of another natural resource or the public” (article 2(13)).
- iii) In its turn, “protected species and natural habitats” is defined in article 2(3):

“ ‘protected species and natural habitats” means:

- (a) the species mentioned in article 4(2) of Directive 79/409/EEC [i.e. “the Wild Birds Directive”] or listed in Annex I thereto or listed in Annexes II and IV to [the Habitats Directive];
- (b) the habitats of species mentioned in article 4(2) of [the Wild Birds Directive] or listed in Annex I thereto or listed in Annex II to [the Habitats Directive], and the natural habitats listed in Annex I to [the Habitats Directive] and the breeding sites or resting places of the species listed in Annex IV to [the Habitats Directive]; and
- (c) where a Member State so determines, any habitat or species, not listed in those Annexes which the Member State designates for equivalent purposes as those laid down in these two Directives.”

68. “Environmental damage” is defined in article 2(1), which reads (so far as relevant):

“ ‘environmental damage’ means:

- (a) damage to protected species and natural habitats, which is any damage that has significant adverse effects on reaching or maintaining the favourable conservation status of such habitats or species. The significance of such effects is to be assessed with reference to the baseline condition, taking account of the criteria set out in Annex I;

Damage to protected species and natural habitats does not include previously identified adverse effects which result from an act by an operator which was expressly authorised by the relevant authorities in accordance with provisions implementing Article 6(3) and (4) or Article 16 of [the Habitats Directive] or Article 9 of Directive 79/409/EEC [the Wild Birds Directive] or, in the case of habitats and species not covered by Community law, in accordance with equivalent provisions of national law on nature conservation.

- (b) 'water damage', which is any damage that significantly adversely affects the ecological, chemical and/or quantitative status and/or ecological potential, as defined in [the WF Directive], of the waters concerned, with the exception of adverse effects where Article 4(7) of that Directive applies;...
- (c) 'land damage', which is any land contamination that creates a significant risk of human health being adversely affected as a result of the direct or indirect introduction, in, on or under land, of substances, preparations, organisms or micro-organisms."

69. That, too, needs some definitional unpacking:

- i) It was rightly common ground before me that "environmental damage" as defined in article 2(1) is a subset of "damage" as defined in article 2(2).
- ii) As I have indicated, "protected species and natural habitats" is defined in article 2(3) (see paragraph 67(iii) above).
- iii) "Conservation status", of both habitats and species, is defined in article 2(4) in essentially the same terms as article 1(e) and (i) of the Habitats Directive, as follows:

“ ‘Conservation status’ means:

- (a) in respect of natural habitat, the sum of the influence acting on a natural habitat and its typical species that may affect its long-term natural distribution, structure and functions as well as the long-term survival of its typical species within, as the case may be, the European territory of the Member State to which the Treaty applies or the territory of a member state or the natural range of that habitat.

The conservation status of a natural habitat will be taken as 'favourable' when:

- its natural range and areas it covers within that range are stable or increasing,
  - the specific structure and functions which are necessary for its long-term maintenance exist and are likely to continue to exist for the foreseeable future, and
  - the conservation status of its typical species is favourable as defined in (b).
- (b) in respect of a species, the sum of influences acting on the species that may affect the long-term

distribution and abundance of its populations within, as the case may be, the European territory of the Member State to which the Treaty applies or the territory of a member state or the natural range of that species.

The conservation status will be taken as 'favourable' when:

- population dynamics data on the species concerned indicate that it is maintaining itself on a long-term basis as a viable component of its natural habitats,
- the natural range of the species is neither being reduced nor is likely to be reduced for the foreseeable future, and
- there is, and will probably continue to be, a sufficiently large habitat to maintain its populations on a long-term basis.”

Therefore, “environmental damage” to habitats protected by the Habitats or Wild Birds Directives is defined as any damage (as defined in article 2(2)) that has “significant adverse effects” on reaching or maintaining the favourable conservation status of the relevant habitat, which is in its turn dependent upon the conservation status of relevant species being favourable.

- iv) Importantly for the purposes of this claim, “baseline condition” is defined in article 2(14) as follows:

“... the condition at the time of the damage of the natural resources and services that would have existed had the environmental damage not occurred, estimated on the basis of the best information available”;

and “recovery” is defined in article 2(15) as:

“... in the case of water, protected species and natural habitats the return of the damaged natural resources and/or impaired services to baseline condition...”.

70. Articles 5 and 6 set out provisions for “preventative action” and “remedial action” respectively, with article 7 and Annex II providing criteria and a mechanism for how environmental damage is to be remedied. Broadly, the relevant operator (defined in article 2(6) as the person who operates or controls the relevant occupational activity) is required to (i) inform the competent authority and (ii) take necessary remedial and/or preventative measures as appropriate (articles 5(1) and (2), and 6(1)). These obligations fall primarily upon the relevant operator – as you would expect, given the “fundamental principle” of the Directive that the “polluter pays” for damage it causes (see recital (2), quoted at paragraph 63 above) – but the competent authority has a

power at any time to require the operator to take the necessary preventative measures (articles 5(3)(b) and 6(2)(c)) or itself take those measures (articles 5(3)(d) and 6(2)(e)). Furthermore, by article 5(4), where there is an imminent threat of environmental damage occurring:

“The competent authority shall require that the preventative measures are taken by the operator...”;

and, by article 6(3), where environmental damage has occurred:

“The competent authority shall require that the remedial measures are taken by the operator.”

I shall consider these provisions in more detail when I deal with Ground 6 (see paragraphs 167-175 below).

71. The main text of paragraph 1 of Annex II to the EL Directive provides:

“Remedying of environmental damage, in relation to water or protected species or natural habitats, is achieved through the restoration of the environment to its baseline condition by way of primary, complementary and compensatory remediation, where:

Primary remediation is any remedial measure which returns damaged natural resources and/or impaired services to, or towards, baseline condition;

Complementary remediation is any remedial measure taken in relation to natural resources and/or services to compensate for the fact that primary remediation does not result in fully restoring the damaged natural resources and/or services;

Compensatory remediation is any action taken to compensate for interim losses of natural resources and/or services that occur from the date of damage occurring until primary remediation has achieved its full effect;

...

Where primary remediation does not result in the restoration of the environment to its baseline condition, then complementary remediation will be undertaken. In addition, compensatory remediation will be undertaken to compensate for the interim losses...”.

72. The annex emphasises that “the purpose of primary remediation is to restore the damaged natural resources and/or services to, or towards, baseline condition” (paragraph 1.1.1); and states that “options comprised of actions to directly restore the natural resources and services towards baseline condition on an accelerated time frame, or through natural recovery, shall be considered” (paragraph 1.2.1), although “when evaluating the different identified remedial options, primary remedial measures



that do not fully restore the damaged water or protected species or habitat to baseline or that restore it more slowly can be chosen” (paragraph 1.3.2). This focus on restoring the environmental position to its “baseline condition” is, in my view, instructive; and is one reason why the concept of “baseline condition” is so vital in the context of the EL Directive.

The Environmental Damage (Prevention and Remediation) (Wales) Regulations 2009

73. The EL Directive is, of course, directly applicable in Wales; but it is transposed through the Environmental Damage (Prevention and Remediation) (Wales) Regulations 2009 (SI 2009 No 995) (“the 2009 Regulations”), which came into effect on 9 May 2009.

74. Under the 2009 Regulations:

- i) NRW is the enforcing authority (regulation 10(2)), and thus the “competent authority” for the purposes of the EL Directive.
- ii) Unless otherwise defined in the Regulations, the definitions within the EL Directive apply. For example, “damage” is not defined; and so the definition in article 2(2) (quoted at paragraph 66 above) applies.
- iii) By virtue of regulation 2, “natural habitat” is defined in terms of the habitats protected by the Habitats and Wild Birds Directives. “Natural resource” is defined as habitats and species protected by those Directives, “species and habitats on [an SSSI]”, water and land.
- iv) “Environmental damage” is defined in regulation 4:

“(1) ... ‘[E]nvironmental damage’ is damage to –

- (a) protected species or natural habitats, or [an SSSI],
- (b) surface water or groundwater,
- (c) marine waters, or
- (d) land

as specified in this regulation.

(2) Environmental damage to protected species or natural habitats or [an SSSI] means damage of a kind specified in Schedule 1.

(3) Environmental damage to surface water means damage to a surface water body classified as such pursuant to [the WF Directive] such that –

- (a) a biological quality element in Annex V to that Directive,

- (b) ...
- (c) a physicochemical quality element listed in Annex V to that Directive,

changes sufficiently to lower the status of the water body in accordance with [the WF Directive] (whether or not the water body is in fact reclassified as being of lower status)...”.

The words in the last parentheses of course presaged the conclusions of the Weser case.

- v) Schedule 1 further defines “environmental damage” for the purposes of regulation 4. Paragraph 1 provides:

“In the case of protected species or natural habitat (other than damage on [an SSSI] to which paragraph 4 applies) the damage must be such that it has a significant adverse effect on reaching or maintaining the favourable conservation status of the protected species or natural habitat...”.

- vi) Paragraph 4(1) of Schedule 1 provides that, in the case of an SSSI, the damage must be to the species or habitat notified under section 28 of the 1981 Act, or species or habitats protected under the Habitats or Wild Birds Directives. It continues, in paragraph 4(2)

“The damage must have an adverse effect on the integrity of the site (that is, the coherence of its ecological structure and function, across its whole area, that enables it to sustain the habitat, complex of habitats or the levels of populations of the species affected).”

- vii) Paragraph A1.11 of guidance upon the application of the 2009 Regulations and English equivalent, issued jointly by the Welsh Ministers’ predecessor (the Welsh Assembly Government) and the parallel authority responsible for England (the Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs) in November 2009 (“the 2009 Regulations Joint Guidance”), suggests a two-stage approach to this “site integrity effects test”:

“The first step in assessing whether there is a site integrity effect is to determine whether the activity has affected relevant species or habitats, by referring to Annex 6 of this guidance and the relevant citations.... If relevant species have been affected, the next stage is to determine whether the effect is severe enough to be ‘site integrity effect’.”

- viii) By regulation 8 of the 2009 Regulations, it is said that the Regulations do not apply to damage that took place before the coming into force of the

Regulations; or damage that takes place after that date but is caused by an incident, event or omission before that date; or to damage caused by an incident, event or omission after that date if it derives from an activity that took place before that date.

- ix) Regulations 13-16, reflecting article 5 of the EL Directive, provide for the prevention of environmental damage. Regulation 13 is particularly relevant to Ground 6, and is set out below in that context (see paragraph 171).
- x) Regulations 17-23 deal with remediation. Again directly reflecting the EL Directive – and its concept of “baseline condition” – paragraph 3 of Schedule 4 Part 1 expressly states that:

“The objective of remediation is to achieve the same level of natural resource or services as would have existed if the damage had not occurred”;

and, in paragraph 4 of that same part, there are provisions for primary and complementary remediation which mirror the provisions of the EL Directive to which I have referred. Regulation 18 requires an enforcing authority which decides that there is environmental damage to notify the relevant operator(s) of any activity that caused the damage that the damage caused was environmental damage, the operator’s activity was a cause of it, and that the operator is required to submit proposals for measures to ensure remediation will be achieved (“a liability notice”). Once those proposals have been received, under regulation 20, the authority must serve a remediation notice on the operator that specifies (amongst other things) “the measures necessary for remediation of the damage, together with reasons” (regulation 20(2)(b)).

- xi) An operator has a right of appeal to the Welsh Ministers against a liability notice (regulation 19) and against a remediation notice issued by the enforcing authority (regulations 20-21).
- xii) If an operator fails to take steps to prevent or remedy environmental damage in accordance with these provisions (including by failing to comply with a remediation notice), he commits a criminal offence (regulations 13(3), 14(3) and 20(4)).
- xiii) By regulation 29, an interested party may notify the appropriate enforcing authority of any environmental damage which is being, or has been, caused or of which there is an imminent threat (regulation 29(1)). The notification has to be accompanied by a statement explaining the way in which the notifier will be affected by the damage, or the reason he has a sufficient interest; and sufficient information to enable the enforcing authority to identify the location and “the nature of the incident” (regulation 29(2)). The enforcing authority must consider the notification and inform the notifier of any action, if any, it intends to take (regulation 29(3); and must, before taking any decision, give the operator an opportunity to submit comments (regulation 29(4)). However, regulation 29 (3) and (4) do not apply if “in the opinion of the enforcing authority the information provided does not disclose any environmental damage or threat of environmental damage...” (regulation 29(5)(b)).

## The Regulation of Water and Sewerage Services

75. I should briefly refer to the overall regulation of water and sewerage service in Wales. There are two relevant regulators.
76. First, NRW regulates the environmental impacts of the activities of water and sewerage undertakers such as Dŵr Cymru. Consequently, as I have indicated, it is the competent authority for the purposes of the EL Directive and the enforcing authority under the 2009 Regulations.
77. Second, the Water Services Regulation Authority (successor to the Office of Water Services, and still referred to colloquially as “OFWAT”) is the relevant economic regulator, under the Water Industry Act 1991. It is responsible for the appointment of undertakers, and the conditions of appointment; and is responsible for ensuring that undertakers properly (i) carry out the activities they are authorised to do by monitoring and enforcing their conditions of appointment and (ii) perform any statutory duties imposed on them. Section 94 of the 1991 Act imposes general duties upon undertakers such as Dŵr Cymru to provide, improve and extend the system of public sewers so as to ensure their area is properly drained; and to provide for the emptying of the sewers and for effectively dealing with the contents of those sewers, by means of sewage disposal works or otherwise. In a five-yearly price review (currently for the period 2015-20), OFWAT sets a limit upon charges undertakers may make to their customers, based upon (i) annual waste water performance reports, prepared by the undertaker and relevant environmental regulator (Form M109), and (ii) a business plan for the five-year period which is subject to assessment by OFWAT.

## The Claimant's Notification, NRW's First Decision and the First Judicial Review

78. The Claimant's members have been concerned about water quality in Llyn Padarn, and the effect of poor water quality on the fish population, for many years. In 1994, Mr Hughes, on behalf of himself and the Claimant society, commenced proceedings against Dŵr Cymru in the Llangefni County Court, claiming that phosphate discharges from the Llanberis STW had adversely affected both water and fish (including charr), notably during the summer of 1992 when, as I have described (see paragraph 15 above), there was an algal bloom. The claim, brought in negligence and nuisance, failed at trial before His Honour Judge Daniel, who concluded that no causal link between poor catches and the condition of the lake had been proved.
79. As I have indicated, annual charr catches have declined substantially since the 1990s. On 7 February 2012, through its legal advisers (Fish Legal), under regulation 29 of the 2009 Regulations, the Claimant sent a notification of environmental damage to NRW. The letter referred to the concerns going back to the 1990s, and said that:

“In particular, the loading of phosphates has grown to such an extent that this is no longer an oligotrophic or nutrient-free water body and is deteriorating.

The phosphate inputs have caused environmental damage to the habitat and to the fishery – including to the unique population of genetically distinct Arctic charr. This is also a SSSI which

has been so designated partly due to the presence of this species.

Our members' fishing has suffered as a consequence of the pollutions. In fact, the standard of the angling for salmon and sea trout has now plummeted and continues to be in free fall."

It was said that "environmental damage had been caused by discharges of sewage pursuant to regulation 4 of the Regulations"; and "although damage has taken place before the coming into force of the Regulations, damage continued to occur from the time at which the Regulations came into effect and [NRW] has substantial evidence of discharges of sewage since then". NRW were asked to "act to prevent further damage to the environment as well as remediating damage that has already been caused".

80. The supporting evidence was in the form of a statement of Mr Hughes, dated 8 February 2012. Mr Hughes accepted that the hydro-electric works had had an adverse effect on spawning (paragraph 8); but he said that he believed "the decline in the fishery ties in with the increased numbers of pollutions of the lake and the amount of sewage that is going into it" (paragraph 5). He concluded (paragraph 27):

"[NRW] should make sure that Dŵr Cymru does not delay in sorting out all the misconceptions to the sewer, stop infiltration, introduce complete treatment for storm-related sewage or start to separate surface run-off water from sewage which flows to treatment at the works in Llanberis. That way they will ensure that the lake has at least a chance of recovering."

81. On 10 July 2013, NRW issued a decision document to Dŵr Cymru ("the 2013 decision document"), which considered environmental damage caused after the coming into effect of the 2009 Regulations in May 2009 (see paragraph 7.3). It concluded that there had been no environmental damage to any relevant species or any relevant features of the SSSI, including charr (paragraph 15). In respect of surface water, in paragraph 11, NRW concluded that there had been no environmental damage in respect of any of the physicochemical elements – "because the 2012 assessment shows no drop in status since the [2009 Regulations] came into force" – but, in respect of biological quality elements, there had been environmental damage:

"This is due to the weight of evidence of a change in status in the phytoplankton quality element in the 2012 assessment. The change in status is directly attributable to the algal bloom in 2009. The [Llanberis STW] has been identified as the source of the nutrients that caused the bloom."

However, it continued that, following that bloom:

"In 2010, NRW imposed a regulator-initiated permit variation. The permit variation reduced phosphate limits from 1.6 to 1.0 mg/l. NRW considers that thus far, the measures implemented by the operator to comply with the revised permit limits should result in the phytoplankton quality element achieving good ecological potential in the next WF [Directive] ecological status

assessment in 2015. Other elements, notably [DO] are at less than good WF [Directive] status and lake modelling has identified that further reduction in nutrient levels entering the lake would enhance the protection afforded to the ecosystem supporting the species and habitats in the Padarn SSSI.”

The decision document then set out the additional measures that Dŵr Cymru had undertaken “intended ultimately to reduce the nutrient input into the lake”.

82. In accordance with regulation 20 of the 2009 Regulations, the 2013 decision document was accompanied by liability notice addressed to Dŵr Cymru, requiring it to submit proposals for measures to achieve the remediation of the environmental damage found to have been caused.
83. Following further correspondence, on 7 October 2013 the Claimant issued judicial review proceedings (“the first judicial review”), challenging the 2013 decision document on three grounds (see paragraph 80 of the Claimant’s Grounds of Claim in the first judicial review), namely:
- i) The temporal reach of the 2009 Regulations. Article 19(1) of the EL Directive required implementation by Member States by 30 April 2007. The 2009 Regulations came into effect only on 9 May 2009; and, in line with the 2009 Regulations, NRW only considered environmental damage occurring after that date. On 18 June 2009, the European Court of Justice held that the United Kingdom was in breach of its obligations under the Directive, by reason of its late implementation (Commission of the European Communities v United Kingdom (2009) Case No C-417/08). In the first judicial review, it was contended that NRW consequently erred in only considering damage that had occurred since 2009, rather than 2007.
  - ii) Incorrect approach to “baseline condition”. It was contended that NRW erred in not considering the correct baseline condition, i.e. the condition as at 2007. In relation to this ground, it was said (at paragraph 90 of the Grounds of Claim in the first judicial review) that the baseline condition “is that which would prevail without the damage in question and not, therefore, the condition which prevails because of some prior damage, whether because of the incorrect cut-off date or otherwise”.
  - iii) The failure to secure preventative measures. It was contended that, whilst giving a power to NRW to require preventative measures to be taken, the 2009 Directions wrongly fail to impose a duty on NRW to do so.
84. Wyn Williams J gave permission to proceed on 18 December 2013.
85. On 6 May 2014, the parties agreed that the judicial review should be allowed on the first ground (i), and NRW should be required to reconsider its decision; and, in the schedule to the Consent Order, it was said:
- “In its fresh consideration, [NRW] will also take into account all environmental damage caused by an emission, event or incident taking place after 30 April 2007 if it derives from an

activity which started before that date but which was not finished before then.”

### **NRW's Second Decision**

86. Following the compromise of the first judicial review, NRW reconsidered the Claimant's 7 February 2012 notification on the basis of damage which had occurred since April 2007 (rather than May 2009); and, on 12 December 2014, it issued a second decision document to Dŵr Cymru (i.e. the 2014 decision document).
87. This identified the environmental damage suggested in the Claimant's notification as (i) damage to the water and (ii) damage to the Llyn Padarn SSSI and the population of charr upon which the SSSI designation has been made (paragraph 15), both caused by discharges from the Llanberis STW. Having made its assessment in respect of all post-2007 damage, in essence NRW came to the same conclusions as it did in its first, 2013 decision document, i.e. no environmental damage had occurred – and none was imminent – in respect of the relevant features of the SSSI (i.e. charr and floating water plantain), or to any other relevant species (paragraph 67). In particular, the decision document concluded:
- i) The TP mean for 2007-13 was 8.09µg/l (paragraph 302), and for 2011-13 was 7.9µg/l (paragraph 305). TP had exceeded the threshold level set by the 2010 Directions of 10µg/l for shallow lakes – into which category Llyn Padarn falls – in 2009, and that was due to discharges from the Llanberis STW which caused the algal bloom that year (paragraph 367). That was the subject of the second liability notice issued to Dŵr Cymru, with the 2014 decision document. Otherwise, the TP level had neither (a) exceeded the 10µg/l limit, nor (b) worsened since April 2007. Levels had fallen from 8µg/l to 6µg/l in the years 2012 to 2014 (paragraph 308 and table 4). NRW concluded that “there is no threat of imminent environmental damage occurring as a result of nutrient enrichment” (paragraphs 51 and 370).
  - ii) With regard to DO, it was accepted that, each year from 2003 to 2013, DO levels in the hypolimnion fell to below the target level of 4 µg/l in the summer months. On the basis of scientific data, the document proceeded on the basis that the lower DO tolerance range for charr was 2.3-3.1µg/l. Even at the higher of those levels and at the times of the lowest recorded DO levels, the charr's available habitat in Llyn Padarn, whilst restricted, was nevertheless at least 6m. The document concluded that (a) there was no evidence of a decline in DO levels since April 2007 (paragraph 160), (b) the levels of DO were not such as to exclude charr from the hypolimnion (paragraph 144) and (c) there was insufficient evidence of any demonstrable change in charr habitat volume since April 2007 (paragraph 145).
  - iii) All other biological and physicochemical elements used in the WF Directive classification were, at least, of “good” ecological potential/status.
  - iv) There had been no evidence of a decline in charr population in Llyn Padarn since April 2007 (paragraph 163).

- v) There had been no demonstrable impact from the activity of Dŵr Cymru on charr habitat since April 2007 (paragraph 146).
88. Therefore, the 2014 decision document concluded that there had been environmental damage to surface water as a result of the biological quality element, phytoplankton, dropping from “good” to “moderate” as a result of the 2009 bloom (paragraph 68). However, otherwise it found that (i) was the only environmental damage found to have been caused by Llanberis STW discharges, and (ii) there was no threat of imminent environmental damage occurring as a result of nutrient enrichment because of mitigation measures which had been taken, which it set out. It found that those measures had contributed to the phytoplankton quality element returning to “good” status in the 2013 and (provisional) 2014 classifications (paragraph 69).
89. As I have indicated, that decision document was accompanied by a second liability notice, which again required Dŵr Cymru to submit remediation proposals in respect of the environmental damage which the decision document had found to have been caused by Llanberis STW discharges.
90. It is, of course, the 2014 decision document and consequent liability notice which the Claimant seeks to challenge in this action.

### **The Grounds of Claim**

91. The Claimant initially relied upon six grounds of claim, as follows:

Ground 1: “Environmental Damage” in the context of Natural Habitats: Under the EL Directive, NRW erred in its approach to “environmental damage” to the SSSI, as a habitat, by restricting that term to a worsening of the environmental situation.

In its fully developed form, this ground involves the contention that (i) in making the 2009 Regulations, the Welsh Ministers had exercised their power under article 2(3)(c) of the EL Directive, to determine that all SSSIs in Wales be designated as habitats for equivalent purposes as those laid down in the Habitats Directive, SSSIs enjoy the same protection as habitats protected under that Directive); and (ii) in respect of such sites, the site integrity test for damage found in paragraph 4(2) of Schedule 1 to the Regulations must be ignored because it runs counter to the test for protection from damage that applies to habitats protected under the Habitats Directive. In considering the environmental damage to the Llyn Padarn SSSI, NRW therefore erred by applying the site integrity test.

Ground 2: Standard of Proof: NRW erred in the standard of proof it adopted in respect of the issue of environmental damage.

Ground 3: “Environmental Damage” in the context of Water: Under the EL Directive, NRW erred in its approach to “environmental damage” to Llyn Padarn itself, as a surface water body, again by restricting that term to deterioration of a relevant element.

Ground 4: Numbers etc of Fish: NRW erred in failing to take into account a material consideration, namely “composition, abundance and age structure of fish fauna”, i.e. the charr.



Ground 5: The Effects of the Power Station NRW erred in its approach to damage caused by the hydro-electric power station, in proceeding on the basis that there was no – or, at least, no adequate – evidence to link any particular damaging “emission, event or incident” since April 2007 to the power station.

Ground 6: The Duty to Require Preventative Measures: The 2009 Regulations failed properly to implement the EL Directive, because article 5 of the Directive requires “preventative measures” to be taken in relation to environmental damage; but the 2009 Regulations give NRW only a power to require such measures.

92. Patterson J directed a rolled-up the hearing in respect of all these grounds. However, by letter of 20 October 2015, the Claimant informed NRW that it no longer intended to pursue Grounds 2, 4 and 5. Although in paragraph 2 of Mr Wolfe’s skeleton argument, he says that this course “should not be taken as acceptance (particularly for the purposes of any future claims brought by the Claimant) that the points (particularly the legal arguments) are weak or being generally abandoned”, suffice it to say that I see the wisdom of the Claimant not pursuing these grounds in its claim. In respect of those grounds, I shall simply refuse permission to proceed.
93. Grounds 1, 3 and 6 were pursued at the hearing; but, although the range of debate was wide, Mr Wolfe accepted that each of the remaining grounds was dependent upon the proposition that, properly construed in the context of the EL Directive, “environmental damage” includes not only deterioration of the environmental condition, but preventing, limiting, decelerating or otherwise impairing the progression of any relevant element to the environmentally acceptable, i.e. he accepted that, unless he made good that proposition, each of the grounds failed. This proposition thus lies at the very heart of the claim, as finally put forward.
94. There is no doubt that, in both its decision documents, NRW restricted its consideration to environmental damage in the sense of some worsening of the environmental situation. Mr Forsdick – supported by Mr Kimblin – submitted that it was right to do so, because, leaving aside the proper interpretation of the EL Directive and 2009 Regulations, the only damage referred to in the Claimant’s notification letter of 7 February 2012 was such deterioration as a result of the ongoing sewage discharges from the Llanberis STW. There was no complaint – nor is there now – about the historic, pre-2007 discharges and any damage caused by them. The complaint in the notification letter was expressed in terms of the growth of phosphate loading “to such an extent that this is no longer an oligotrophic or nutrient-free water body”; it was “deteriorating” as a result of ongoing sewage discharges; and “the lake can no longer sustain Arctic charr”.
95. Mr Forsdick submitted that the allegation was clearly that there had been a worsening of water quality in Llyn Padarn, which was ongoing – not that, as a result of the current discharges, any rate of improvement to that quality was less than it might or should be. The 2013 decision document responded to the notification of damage that had been made. In respect of damage, the first judicial review was made, defended and compromised on that same basis. The second, 2014 decision document – which of course responded to the same notification by the Claimant on 7 February 2012 – was also understandably prepared on that basis. The possibility that, as a matter of construction of the EL Directive, “damage” included decelerated improvement was not raised until this, the second judicial review, in which it is not now contended that

any damage in the sense of deterioration occurred – nor, on the evidence, could such damage now be claimed or relied upon.

96. Thus, he said, in responding to the 7 February 2012 notification, NRW had no obligation to consider damage of an entirely different type and on an entirely different basis from that being suggested by the notifier. On that basis, it being common ground now that none of the damage notified was “environmental damage” caused by Llanberis STW discharges, irrespective of the correct interpretation of the relevant provisions of the EL Directive and 2009 Regulations, NRW did not arguably err in responding to the 7 February 2012 notification as it did; and this claim must accordingly fail.
97. Mr Wolfe submitted that, once it had received a regulation 29 notification, NRW was, as a matter of law, bound to consider any and all environmental damage caused by the identified operator/event; but in any event, not without courage, he attempted to persuade me that reliance had been placed on the extended concept of damage, at least in the first judicial review; and this basis of claim was therefore not “new”.
98. In support of this last submission, he relied upon two passages from the first judicial review documentation. First, in paragraph 118(g) and (h) of the Grounds of Claim in that first judicial review – in the section dealing with the ground that the 2009 Regulations failed properly to transpose the EL Directive by giving NRW only a power (rather than a duty) to require preventative measures to be taken – it said:

“(g) In any event, when it comes to the SSSI (of which the charr is a designated conservation feature) the ‘baseline condition’ for reference purposes should be the undamaged status of the SSSI. At present, as above, it is well below that status. In respect of nutrient enrichment it is being maintained at that degraded level (something which NRW’s erroneous focus on 2009 damaged state as providing the ‘baseline’ leads it to think is acceptable) by the ongoing pollution in play here. If pollution load was removed (or even drastically reduced) then over time, the charr population and its habitat, and thus the SSSI, would gradually recover to the true ‘baseline condition’. A significant and adverse environmental pressure on it would be released.

(h) The [Dŵr Cymru] pollution is at the very least holding water quality at a steady – worse – level rather than allowing it to recover. That, in itself, is ongoing ‘environmental damage’, which NRW has failed even to address. But the situation is actually deteriorating when the information on [DO] and charr is taken into consideration.”

Second, Mr Wolfe relied upon paragraph 27 of Mr Hughes’ statement of 8 February 2012, quoted in paragraph 80 above, which again referred to steps which Mr Hughes considered ought to be taken to “ensure that the lake has at least a chance of recovering”.

99. I am, however, entirely unpersuaded by these submissions.

100. The 7 February 2012 notification letter clearly suggested that discharges from Llanberis STW had caused environmental damage only in the sense of a worsening of the environmental situation. As the Claimant now concedes, there was and is no such damage. All of the EL Directive biological and physicochemical elements, except DO, are of “good” ecological potential/status. Excepting phytoplankton as a result of the 2009 bloom, specifically dealt with in the decision documents, none has fallen in status since 2007. Whilst has DO has remained below “good”, it has not fallen in status since then, possibly moving from “poor” upwards to “moderate”. The levels of TP in the waters of the lake have always been within the limit of 10µg/l set by the 2010 Directions for a shallow lake (into which category Llyn Padarn falls: see paragraph 54(i) above); and even within the more conservative figure of 8µg/l for a deep lake, against which TP has in practice been measured (see paragraphs 23 and 54(i) above). TP in discharges continues to fall. There is no evidence of a decline in the charr population in Llyn Padarn since 2007: and there is evidence the population of adult charr are now at a level higher than 2005 and increasing, which is at least suggestive that the water in Llyn Padarn is not hostile to charr (see paragraph 24 above). Therefore, whilst the Claimant’s 7 February 2012 letter notified NRW of environmental damage in the form of a deterioration – and only in that form – there is simply no evidence of any worsening of any relevant aspect or element of the environmental situation since April 2007.
101. Although, of course, it would be preferable if the quality of Llyn Padarn as a surface water body were still more improved – and the DO element is still below “good” status, so that its overall ecological potential for physicochemical elements (and thus the ecological potential for the body of water as a whole) remains less than “good” and thus, insofar as they are required to be, Llyn Padarn and the charr in it are not in a “favourable conservation status” – the 2012 notification letter clearly did not rely upon a deceleration of improvement as “environmental damage”, nor did the first judicial review claim. Whilst paragraph 118(g) and (h) of the first Grounds of Claim hinted at the argument, neither passage relied upon by Mr Wolfe suggests that, in either the notification letter or the first judicial review, the Claimant was relying upon the proposition that deceleration of improvement (or anything less than deterioration) may be damage as a discrete point of law. If such damage had been relied upon, the observations to the Consent Order that compromised the first judicial review claim (see paragraph 85 above) would no doubt have been different.
102. Although I accept that, in its 2013 and 2014 decision documents, NRW did consider possible damage outside that notified by the Claimant – for example, the environmental position of otters, and water plantain – I am not persuaded that an enforcing authority such as NRW is in any event obliged to seek out and consider any and all “environmental damage” that might have been caused by an operator or operation notified, simply on account of the notification that it received. Indeed, it seems to me that that proposition cannot be sound – because the authority is not required even to consider a notification if, in its opinion, “the information provided does not disclose any environmental damage or threat of environmental damage...” (regulation 29(5)(b)). Certainly, I consider that, as a matter of law, NRW was not under an obligation to consider damage that not only fell outside the scope of the notification, but was of a novel and entirely different type from that notified.

103. Therefore, I agree with Mr Forsdick. The original notification letter of 7 February 2012 did not require NRW to consider damage in the sense of a deceleration of improvement to the environmental situation, and NRW did not, as a matter of law, err in not considering it in the 2014 decision document, now challenged. The realisation by the Claimant that the damage it had alleged in the notification could not be made good, caused it to change tack – and very substantially so.
104. However, of course, having heard substantial argument on the wider issues, I shall deal with those issues – particularly as, if the Claimant were now to send a further notification letter to NRW on the basis of damage of the extended interpretation of “environmental damage”, we know, from the submissions in this case, that NRW would surely reject it on the basis that such damage does not fall within the scope of the EL Directive.

### **The Claimant's Case on Causation**

105. Given that, by article 4(5), the EL Directive only applies where there is a causal link between relevant damage and the activities of a particular operator – in this case, the sewage discharges into Llyn Padarn from Dŵr Cymru's operation of the Llanberis STW – before I deal with the extant grounds of challenge, it would be helpful to describe the way in which the Claimant now alleges that those discharges have caused environmental damage. As I have indicated, no claim is now made that any of the activities caused a deterioration in the environmental situation. The claim is now restricted to damage in the sense of decelerated improvement of that situation. The case is set out in paragraphs 33-5 of the Claimant's Grounds of Claim:

“33. ... [T]he lake is becoming ‘eutrophic’ (or nutrient-rich) because treated and untreated sewage entering the lake contains substantial quantities of phosphates which increase the [TP] levels in the water.

34. Those increased levels of nutrients create conditions that can (and do) significantly increase the growth of algae from what would naturally be in the water. That increase in algal growth in turn reduces water quality because, when algae die, they sink to the bottom of the lake and decompose. As this process happens, it in turn depletes the level of oxygen in the water (known as [DO]), upon which the charr depend for survival. The impact is greater with higher levels of nutrients and it is not necessary for there to be a visible and dramatic bloom (such as occurred with the toxic bloom of 2009) for this to happen to varying degrees each year.

35. That, in turn, limits the suitability of the lake for Arctic charr.”

This case as to mechanism was maintained: it is, in essence, repeated in paragraph 16 of Mr Wolfe's skeleton argument.

106. The case is, therefore, as follows. Increased levels of nutrients in the water cause higher levels of algae including, but not limited to, overt “blooms”. When those algae

die, they fall to the bottom of the lake, where they decay. That decomposition uses up DO, the levels of which consequently decrease, particularly in the hypolimnion, the lowest part of the lake which is not affected by thermal movements in the summer. In the summer, the charr tend to occupy the hypolimnion. As a result of the reduced DO, the charr are adversely affected.

107. This mechanism chimes with paragraph 160 of the 2014 decision document:

“There is a historical issue with nutrient levels in the lake that were known to originate from the [Llanberis STW] discharges. Whilst the nutrient levels themselves are not considered to affect the charr adversely, they have an indirect effect in that they have the potential to affect the habitat by causing a blue-green algal bloom, as seen in 2009. This in turn has the potential to lower dissolved oxygen levels in the bottom layer of the lake...”.

108. Mr Wolfe readily accepted that the decline in the Llyn Padarn charr population has also in part resulted from, not only the unavailability of the Llyn Peris spawning beds following the hydro-electric power works, but also from the historic discharges of sewage into Llyn Padarn over a long period of time (paragraph 5 of his skeleton argument). However, the Claimant does not rely upon those historic discharges, which have left a legacy of a lake floor that is both phosphate-enriched (so that it discharges phosphates into the water, particularly during the summer months) and covered with decomposing algae (so that it depletes the DO in the water). Mr Wolfe made very clear that the Claimant relies only upon the continuing discharges into the waters of the lake from the ongoing activity of sewage collection and treatment (see, e.g., paragraphs 6 and 8 of his skeleton argument). It is the phosphate burden of those continuing discharges which, it is contended, result in decelerated improvement in the DO, and thus in the body of surface water as a whole, by the mechanism as set out above.

### **Ground 1: “Environmental Damage” in the context of Natural Habitats**

#### The 2014 decision document

109. As described in Part A of the document itself, in the 2014 decision document, so far as “environmental damage” to species and habitats is concerned, NRW applied the 2009 Regulations, as follows.

- i) Regulation 4 defines “environmental damage” to include damage to protected species or natural habitats, or an SSSI (paragraph 72).
- ii) Within an SSSI, to be “environmental damage”, by paragraph 4(1) of Schedule 1 to the 2009 Regulations, damage must be to a Habitats or Wild Birds Directive protected habitat or species, or to a habitat or species notified under section 28 of the 1981 Act. The only relevant species was charr (although, for the sake of completeness, I should add that the 2014 decision document considered all other notified and protected species, finding that there was no environmental damage in respect of any, a conclusion that is not disputed) (paragraph 75).

- iii) Furthermore, by paragraph 4(2) of the same schedule, the damage “must have an adverse effect on the integrity of the site (that is, the coherence of its ecological structure and function, across its whole area, that enables it to sustain the habitat, complex of habitats or the levels of populations of the species affected)” (paragraph 76).
- iv) The decision document then refers to, and applies, the two-stage procedure set out in paragraph A1.11 of the 2009 Regulations Joint Guidance (quoted at paragraph 74(vii) above).
- v) First, it considered whether there had been any adverse effect on a relevant species in terms of (e.g.) reduction in the area of habitat, structure, function or quality of habitat, or the physical, chemical, hydrological or biological processes that support the relevant habitats or species (see paragraphs 81 and 95). In line with the requirements of the Consent Order schedule (and, of course, the EL Directive itself), in doing so, it considered the effects of all emissions from Llanberis STW after April 2007.
- vi) In respect of charr, NRW conducted a detailed assessment (paragraphs 96-133), and concluded that, since April 2007, (a) there had been no demonstrable reduction on charr habitat area or volume (paragraphs 136 and 145), (b) there had been no demonstrable impact from the activity of Dŵr Cymru as an operator on charr habitat in the SSSI (paragraph 146), including in respect of DO and TP levels (paragraphs 147 and 160), and (c) no decline in charr population could be demonstrated with any statistical certainty, and there was no (or, at least, no sufficient) evidence that any post-April 2007 emission, event or incident linked to the economic activities of any operator had caused any decline in the charr population (paragraphs 151 and 163).
- vii) Having concluded that there was no post-2007 adverse impact on the habitat, water or charr as a result of Dŵr Cymru’s discharges from the Llanberis STW into Llyn Padarn, it was unnecessary to proceed to the second, site specific stage of the exercise (paragraph 166).

#### The Claimant’s Submissions

110. Mr Wolfe submitted that this approach was wrong. His submissions were, throughout, fluid – but, as I understood them, at their conclusion, they comprised the following.
- i) If and insofar as regulation 4(2) of the 2009 Regulations purported to make habitats and species that were subject to the protection of the Habitats and Wild Birds Directives subject to a lesser standard of protection if they also fell within an SSSI – by requiring damage to satisfy the site integrity test – it failed properly to transpose the Directive and was unlawful. It must be read up to require the higher level of protection for those habitats and species protected by the two Directives, whether inside or outside an SSSI.
  - ii) In making the 2009 Regulations, the Welsh Ministers had exercised their power under article 2(3)(c) of the EL Directive, to determine that all SSSIs in Wales be designated as habitats for equivalent purposes as those laid down in

the Habitats Directive. Having designated SSSIs in that way, it was not open to the Welsh Ministers then to apply to SSSIs a different test or standard for environmental damage from that specified by the EL Directive for protected habitats and species (Riksskatteveret v Soghra Gharehveran Case C-441/99 (18 October 2001)).

- iii) Therefore, in assessing environmental damage to the SSSI, NRW was wrong to apply the site integrity test.
- iv) If the SSSI was so designated, then (a) the water in Llyn Padarn, (b) the SSSI as a whole “as a defined ‘natural habitat’” (see paragraph 51(c) of Mr Wolfe’s skeleton), and (c) the charr as a notified species for SSSI purposes, were each a “natural resource” under regulation 2(1).
- v) By article 2(2) of the EL Directive (effectively incorporated into the 2009 Regulations, which do not otherwise define the term), “damage” means “a measurable adverse change in a natural resource or measurable impairment of a natural resource service which may occur directly or indirectly”.
- vi) Mr Wolfe submitted that different terms – “adverse change” and “measurable impairment” – have been used for a purpose. He accepts that “adverse change” connotes and inherently requires a worsening or deterioration. It was unclear to me whether he maintained in any form the submission that the environmental situation of one of the natural resources – the water, the SSSI and/or the charr – had “adversely changed” or worsened since April 2007. But, in any event, he submitted that “impairment” was conceptually wider, not being limited to the situation where there has been an adverse change or worsening, but rather including something which prevents or decelerates recovery from an already-damaged state.
- vii) Mr Wolfe relied upon “measurable impairment” to two natural resource services.
- viii) First, he submitted that the charr perform a natural resource service in the form of a function for the benefit of the habitat, so that a measurable impairment of the charr – in the sense of decelerated improvement in their environmental position, as a result of sewage discharges impacting on DO levels – is relevant environmental damage, if and insofar as it reduces that benefit (paragraph 53 of his skeleton argument). However, (a) this submission did not feature in Mr Wolfe’s oral submissions; (b) it is counterintuitive to consider the charr as a natural resource service to its habitat, rather than vice versa; and (c) insofar as it is not a circular argument, in my view this submission does not add to the second submission he made, which was focused on water – and, in particular, the DO element of it – as a natural resource serving a beneficial function for the charr.
- ix) Second – and with more vigour – Mr Wolfe submitted that the continuing discharges from the Llanberis STW limit (and, therefore, “impair”) the DO which remains at less than “good” status; which in turn impairs (a) the water as a natural resource, by slowing down its progress to “good” environmental “status” and (b) the SSSI as a natural resource, by slowing down its progress to

“favourable” conservation status as a natural habitat. By virtue of article 2(4)(a) of the EL Directive, the conservation status of a habitat is “favourable” only when the conservation status of its typical species is “favourable” as defined in article 2(4)(b). The deficient DO level hampers the charr from attaining “favourable” conservation status, and thus hampers the SSSI habitat from attaining such status.

- x) Thus, focusing on the water – and, in particular, DO – Mr Wolfe submitted that there is, therefore, “damage” in the form of “measurable impairment of a natural resource service”. That damage is environmental damage under article 2(1)(a) because it has “significant adverse effects on reaching... the favourable conservation status of [relevant] habitats or species”. Here, again, Mr Wolfe submitted that the terminology used is important, “adverse effects” including, not simply worsening, but also a deceleration of improvement.
- xi) In considering “environmental damage” under the EL Directive, the relevant question for NRW was, therefore, whether the impairment of the function which the water performs for the charr (i.e. the provision of DO) is potentially having significant adverse effects upon the progress of the SSSI (as, in effect, a protected habitat) or the charr (as, in effect, a protected species) towards “favourable” conservation status. NRW erred in not asking itself that question. Had it considered that question, NRW would (or, at least, may) have answered it positively, and made directions to Dŵr Cymru in respect of preventative and remediation measures accordingly.
- xii) If, contrary to his primary submission, the Llyn Padarn SSSI did not benefit from the same protection as a habitat protected under the Habitats Directive, Mr Wolfe submitted that, in paragraph 1(1) of Schedule 1 to the 2009 Regulations, with reference to protected habitats or species, damage is defined in terms that it “must be such that it has a significant adverse effect on reaching or maintaining the favourable conservation status of the protected species or natural habitat...”, so that “significant adverse effect” there clearly included both deterioration of an environmental position but also deceleration of its improvement. “Adverse effect” in paragraph 4(2) must have the same connotation. That is reflected in paragraph A1.22 of the 2009 Regulations Joint Guidance which, under the heading “Recovery potential”, states (in what Mr Wolfe described as a rare insight into the true interpretation of “damage”):
- “In some cases species or habitats on a site may already be in a poor condition or severely damaged and an emission, event or incident may further damage them *or prevent them from recovering*. Such cases should not automatically be excluded. Consideration should be given to the extent to which it affects their recovery potential as well as the timing, scale and severity of the effect.” (emphasis added).
- xiii) Therefore, in considering “environmental damage” under paragraph 4(2) of Schedule 1 to the 2009 Regulations, the relevant question for NRW was whether the impairment of the function which the water performs for the charr (i.e. the provision of DO) is potentially having an adverse effect on the



coherence of the ecological function that enables the SSSI naturally to sustain charr levels, “adverse effect” here again including the prevention or deceleration of recovery. He submitted that, again, had it considered that question, NRW would (or, at least, may) have answered it positively, and made directions to Dŵr Cymru in respect of preventative and remediation measures accordingly.

111. That case gives rise to the following questions:

- i) In the context of the EL Directive, is the Llyn Padarn SSSI a “habitat” such that the environmental damage test for protected habitats in the EL Directive applies to it?
- ii) Does “damage” as defined in the EL Directive (and, by incorporation, the 2009 Regulations) include the prevention or deceleration of recovery from an existing, already-damaged environmental state; or is it restricted to a deterioration or worsening from an existing state?
- iii) On the basis of the true construction of “damage” and the evidence before it, did NRW err in concluding that, other than the 2009 algal bloom, no environmental damage has been caused to the SSSI as a habitat from post-30 April 2007 discharges from Llanberis STW?

112. I will deal with those in turn.

#### The Designation of SSSIs for the purposes of Article 2(3)(c) of the EL Directive

113. Mr Wolfe submitted that SSSIs in Wales have been designated under article 2(3)(c) as “natural habitats” for EL Directive purposes, so that SSSIs are entitled to the same level of environmental protection as protected habitats. Mr Gordon for the Welsh Ministers submitted that they had not: the 2009 Regulations, as well as implementing the EL Directive, created a parallel but distinct scheme for SSSIs.

114. Mr Wolfe relied upon the following in support of his contention.

115. First, the preamble to the 2009 Regulations states:

“The Welsh Ministers being designated for the purposes of section 2(2) of the European Communities Act 1972 make these Regulations under the powers conferred by that section as read with paragraph 1A of Schedule 2 to that Act.

The Regulations make provision for a purpose mentioned in section 2(2) of, and paragraph 1A of Schedule 2 to, the European Communities Act 1972 and it appears to the Welsh Ministers that it is expedient for the Community instruments referred to in these Regulations to be construed as references to those instruments as amended from time to time.”

116. Section 2(2) of the European Communities Act 1972 provides:

“... at any time after its passing Her Majesty may by Order in Council, and any designated Minister or department may by order, rules, regulations or scheme, make provision —

(a) for the purpose of implementing any EU obligation of the United Kingdom, or enabling any such obligation to be implemented, or of enabling any rights enjoyed or to be enjoyed by the United Kingdom under or by virtue of the Treaties to be exercised; or

(b) for the purpose of dealing with matters arising out of or related to any such obligation or rights or the coming into force, or the operation from time to time, of subsection (1) above;...”

117. Mr Wolfe submitted that section 2(2) thus gives powers for two separate and distinct purposes, namely (a) implementing EU obligations, and (b) dealing with matters arising out of or related to any such obligations. The preamble refers to the 2009 Regulations being made for “a purpose” (i.e. singular). That single purpose can only be to implement the obligations in the EL Directive, because it is uncontroversial that the Regulations were intended to do that. That excluded the possibility that, in making the Regulations, the Welsh Ministers were, in addition, exercising the distinct power under section 2(2)(b) to deal with matters arising out of the EU obligations being implemented, e.g. in the form of parallel but distinct provisions for SSSIs.
118. That (he submitted) is emphasised in the Explanatory Note to the 2009 Regulations, which states that, “These Regulations implement [the EL Directive]”, no more and no less. There is no suggestion there that they both implement the Directive, and, in addition, create a parallel scheme for SSSIs.
119. Second, before making the 2009 Regulations, the Welsh Government (as well as the United Kingdom Government, for England) clearly considered bringing nationally-defined biodiversity within the scope of the EL Directive, by exercising the power to do so under article 2(3)(c) of the Directive. For example:
- i) The first consultation paper on options for implementing the Directive (jointly published by both Governments in November 2006) expressly raised that as an option (paragraph 3.17, and Part B).
  - ii) After the consultation responses had been received, the Welsh Government reported to the House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee, that:

“Officials are considering an extension to the scope of the EL [Directive] implementing regulations, so that they protect the animals, plants and habitats within SSSIs for which those SSSIs have been designated, as well as EU protected habitats and species. This is in line with Defra’s policy.”
  - iii) That Committee reported in its 2006-7 Session Report that, in response to the consultation and the United Kingdom Minister’s comments on that response:

“The Minister failed to make a convincing case for not extending the scope of the EL [Directive] so that, as well as protecting EU-based biodiversity, it covers nationally-protected species and habitats too. We recommend that the [UK] Government should exercise its discretion to include nationally-protected species and habitats within the scope of the [EL Directive]. In so doing it would be able to trade off any criticism of ‘gold-plating’ against the gains arising from a better and more consistent implementation of the Directive.”

- iv) The signature submission to the relevant Welsh Minister (the Minister for Environment, Sustainability and Housing) by his officer, dated 8 April 2009, refers to the exercise of simply powers “to implement the Directive in Wales” (paragraph 11), which was reflected in the attached draft Explanatory Note, in the form finally adopted which I have already quoted.
120. Mr Wolfe submitted that, whilst none of these documents could be determinative, taken together they supported the proposition that, in making the 2009 Regulations, the Welsh Ministers were exercising their power under article 2(3)(c) of the EL Directive to designate SSSIs in Wales.
121. Third, the 2009 Regulations Joint Guidance again refers to the 2009 Regulations simply transposing the EL Directive into law in Wales, and not to any separate parallel scheme for SSSIs (paragraph 1.6).
122. Fourth and finally, in responding to the letter before claim, in its letter to Fish Legal dated 16 February 2015, NRW appear to have accepted that:
- “... [I]n the [2009 Regulations], the Welsh Ministers elected to make use of the option given by article 2(3)(c) to include within the scope of the domestic provisions transposing the [EL] Directive ‘any habitat or species, not listed in [the Annexes to the Habitats and Wild Birds Directives] which the Member State designates for equivalent purposes as those laid down in these two Directives’. In other words, the inclusion, within the scope of the [Regulations] of damage to species protected in a SSSI...”
123. However, in my view, by making the 2009 Regulations or otherwise, , the Welsh Ministers did not exercise their power under article 2(3)(c) in the manner suggested by Mr Wolfe, for the following reasons.
124. I did not consider that Mr Gordon’s submission that SSSIs and “habitats” are conceptually different – because the former comprises a space or area, whilst the latter comprises something which is on a space or area – to be compelling. Whilst it is true that regulation 2(1) of the 2009 Regulations refers to “... habitats *on* [an SSSI]” (emphasis added), article 1(b) of the Habitats Directive defines habitats in terms of “terrestrial or aquatic areas”.

125. Furthermore, I did not find the debate on singulars and plurals to be of particular help. There is, of course, the tenet of construction that the singular generally includes the plural, and vice versa. In response to Mr Wolfe's contention that the reference to "a purpose" in the preamble to the 2009 Regulations could only be a reference to the purpose in section 2(2)(a) of the 1972 Act, i.e. the implementation of an EU obligation, Mr Gordon submitted that:

- i) The preamble also refers to "the purposes of section 2(2)" of the 1972 Act, and also to "the powers conferred by that section" (both in the plural); and, in any event, does not refer to the particular purpose of section 2(2)(a).
- ii) The reference to "a purpose" is expressly in the context of section 2(2), and paragraph 1A of schedule 2 to, the 1972 Act. Paragraph 1A provides:

"Where –

- (a) subordinate legislation makes provision for a purpose mentioned in section 2(2) of this Act,
- (b) the legislation contains a reference to a [EU instrument] or any provision of a [EU instrument], and
- (c) it appears to the person making the legislation that it is necessary or expedient for the reference to be construed as a reference to that instrument or that provision as amended from time to time

the subordinate legislation may make express provision to that effect."

Mr Gordon submitted that the passage in the preamble relied upon by Mr Wolfe had simply been taken from paragraph 1A(1)(a), to mark that the pre-condition of the exercise of that power had been satisfied.

I accept that those submissions have some merit; but, as I have indicated, in my respectful view, not that much force. Nor do I consider that the Explanatory Note – which is, at best, a mere summary of the main effect of the instrument, which cannot override the words of the instrument itself – to be of any great help. In my judgment, we need to look elsewhere for assistance.

126. Much more compellingly, Mr Gordon submitted that article 2(3)(c) requires the relevant national authority to "determine" that any habitat not listed in the Habitats or Wild Birds Directives be "designated for equivalent purposes as those laid down in these two Directives"; but, in this case, there is no evidence of any such express determination. The fact that, during the consultation and consideration process, the Welsh Government considered such a step does not overcome this lack of a determination: indeed, if anything, it perhaps undermines the contention that there ever was such a determination. Knowing that they had considered it as an option, if the Welsh Ministers were intent on making a determination, one would have expected them to have made it expressly, clearly and unambiguously. A determination that all

one thousand SSSIs in Wales be designated as habitats for purposes equivalent to those laid down in the Habitats Directive would be a serious and far-reaching decision, as evidenced by the substantial procedure required to identify and create Special Areas of Conservation under the provisions of the Directive itself. It would be curious if such a decision were taken without the clearest mark.

127. Mr Wolfe attempted to overcome the absence of any evidence of an overt determination, by submitting that the making of the 2009 Regulations by the Welsh Ministers itself comprised the determination. However, I am unconvinced.
- i) Mr Wolfe submitted that the real question is “whether SSSIs are a ‘natural habitat’ within the meaning of the EL [Directive]” (see, e.g., paragraph 93 of his skeleton argument). However, whilst “natural *resource*” is defined in regulation 2(1) of the 2009 Regulations to include “species or habitats on [an SSSI] for which the site has been notified...”, “natural *habitat*” is specifically defined in that same regulation as being restricted to habitats and species protected by the Habitats and Wild Birds Directives. It does not include SSSIs, or habitats or species thereon. Although Mr Wolfe appeared to pin his colours to the “natural habitats” mast, I accept that that in itself is not determinative. However, if, in making the 2009 Regulations, the Welsh Ministers had wished to designate SSSIs as habitats for equivalent purposes as those laid down in the Habitats Directive, they could – and, in my judgment, would – have simply included them in the definition of “natural habitat”.
  - ii) Mr Wolfe laid weight on paragraph 4(1) of Schedule 1 to the 2009 Regulations. He submitted that a provision that made no distinction between damage to protected habitats and species on the one hand, and SSSI habitats and notified species on the other, was only consistent with a positive exercise of the article 2(3)(c) power which would have the effect of raising the level of protection for SSSIs as habitats to that of those protected under the two Directives. However, curious as the wording of regulation 4 may be, I do not consider that it assists Mr Wolfe on this issue of construction. Whatever is uncertain about regulation 4, it is clear from it that the Welsh Ministers intended to create a difference between the protection scheme for (i) SSSIs and (ii) protected habitats outside SSSIs. Whether the inclusion in the provisions relating to SSSIs of protected habitats and species that happen to fall into an SSSI is unlawful – which, submitted Mr Wolfe, it would be, as diminishing the European protection afforded to those species and habitat – is not here to the point. Whether that submission of Mr Wolfe’s can be made good – and, I should say, that Mr Forsdick made shadow submissions which suggest that that point is at least arguable the other way (see footnote 9 in his skeleton argument) – is a matter that can be considered on another day, in another claim in which it might be relevant or even determinative. On that issue, I express no view.
  - iii) The materials produced by Mr Wolfe as to the consultation process etc are, at best, indeterminative. For example, although I accept that the House of Commons Select Committee made a contrary recommendation to which I have already referred, in the first consultation paper each Government identified its preferred option in respect of the article 2(3)(c) power as not to exercise it, but to “implement the EL [Directive] so that ‘protected species and natural

habitats' only includes EC protected species and habitats" (see page 55). As I have described, "natural habitat" is so defined in the 2009 Regulations. None of the documents to which I was referred by Mr Wolfe points firmly to the Welsh Ministers opting to designate all Wales SSSIs as "natural habitats" or equivalent for Habitats Directive purposes.

- iv) Indeed, some of the documents appear to be strongly against the proposition that Mr Wolfe seeks to make good. For example, in paragraph 4.4. of the signature submission dated 8 April 2009 (see paragraph 119(iv) above), in speaking of the relevant domestic legislation (including the 1981 Act), the author told the Minister:

"Legislation to protect and require remediation for damage to the environment already exists in the UK. In Wales, this legislation includes the Water Resources Act 1991, Part IIA of the Environmental Protection Act 1990, [the 1981 Act] and the Environment Permitting (England and Wales) Regulations 2007. In some respects, this legislation already fulfilled the policy requirements of the Directive. For example, operators who cause damage can be required to take steps to remediate that damage. Having carefully considered the options, the Assembly Government decided to make separate regulations which will supplement the existing legislation.

It was considered inappropriate to 'gold plate' the Directive by extending all its requirements (for example, complementary and compensatory remediation) to all damage covered by existing legislation, some of which is well below the thresholds in the Directive. However, the Assembly Government was also reluctant to lose the protection provided by existing legislation which is not provided by the Directive, again because of damage thresholds. A consolidation of the two regimes was therefore not appropriate. Implementation by way of amendment to existing legislation would have been difficult to understand, and would not have fully transposed the Directive without freestanding regulations as well."

That was authored very shortly before the 2009 Regulations were considered, and the Regulations appear to have been approved on that basis by the relevant Welsh Minister. It clearly envisages distinct regimes for SSSIs, and protected habitats. It does nothing to support the proposition that, in signing off the 2009 Regulations, the Welsh Ministers were intending to make a determination that all SSSIs in Wales should be designated as protected "natural habitats" for purposes equivalent to those laid down in the Habitats Directive. Indeed, it appears inconsistent with such a determination.

- v) NRW's response to the letter before claim does not substantively assist Mr Wolfe's argument. That letter went on to say that, because the inclusion of the

SSSIs was voluntary, the method by which they were protected was a matter for the Welsh Ministers' discretion. Having taken further advice, NRW does not stand by that legal analysis as to why there are distinct regimes within the 2009 Regulations for SSSIs and protected habitats/species; but supports the Welsh Ministers' analysis that, in including SSSIs in the 2009 Regulations, they were not exercising their powers under article 2(3)(c), but under section 2(2)(b) of the European Communities Act 1972.

128. For those reasons, I have firmly concluded that, in making the 2009 Regulations to include provisions for SSSIs, the Welsh Ministers did not make a determination that all Wales SSSIs should be designated for purposes equivalent to those laid down in the Habitats Directive, such that the provisions of the EL Directive that apply to protected habitats and species apply equally to SSSIs and species that inform their designation as SSSIs. The 2009 Regulations, as properly construed, provide for parallel provisions for SSSIs and protected habitats and species under the Habitats and Wild Birds Directives. Insofar as regulation 4(2) purports to set a standard of protection for such protected habitats and species that is less than that required by those two Directives, the lawfulness of that provision is immaterial to the issues in this claim, the Llyn Padarn SSSI not being a Special Area of Conservation under the European regime.

“Damage” as defined in the EL Directive

129. However, Mr Wolfe submitted that that first question was not determinative in this claim, because, whatever the answer, NRW had erred in its approach to “damage”. It had proceeded on the basis that “damage” as defined in the EL Directive (and, by incorporation, the 2009 Regulations) was restricted to a deterioration or worsening from an existing state, and had excluded consideration of damage in the sense of the prevention or deceleration of recovery from an existing, already-damaged environmental state. It was this issue which, he submitted, was determinative of this claim.
130. I have already set out Mr Wolfe's submissions in this regard. In brief, by article 2(2) of the EL Directive, “damage” means “a measurable adverse change in a natural resource or measurable impairment of a natural resource service which may occur directly or indirectly”. Whilst “adverse change” necessarily imports and requires a deterioration, “impairment” does not do so, not being limited to the situation where there has been a worsening but including a deceleration of recovery from an already-damaged state. The continuing sewage discharges limit (and, therefore, impair) the DO which remains at less than “good” status, which in turn impairs (i) the water as a natural resource, by slowing down its progress to “good” environmental “status” and (ii) the SSSI as a natural resource, by slowing down its progress to “favourable” conservation status as a natural habitat. That is consequently a “measurable impairment of a natural resource service”, and thus “damage” within the meaning of article 2(2) of the EL Directive.
131. However, I am again unable to accept these submissions. In my judgment, the submission founders on principle, practice and linguistic grounds.
132. Mr Wolfe submitted that the EL Directive sought to pursue both of the objectives in respect of bodies of water expressly set out in the WF Directive, as identified in the

Weser case, namely (i) the obligation to prevent deterioration and (ii) the obligation to enhance, those two elements appearing in the EL Directive recitals and purpose as set out in article 1(1), i.e. “to establish a framework for the protection of inland waters.... which... prevents further deterioration and protects and *enhances* the status of aquatic ecosystems...” (emphasis added). That is true so far as it goes. However, whilst the WF Directive focuses primarily on Member State action to achieve “good” status for all EU surface waters by (e.g.) controlling discharges of pollutants – Weser confirming that that achievement is its “ultimate objective” – the EL Directive, when looked at as a whole, is firmly focused on unregulated practices of, and uncontrolled events and omissions by, an operator and requiring an operator (if, and when, it becomes a potential or an actual polluter) to pay for preventative or remedial measures, the State being primarily the enforcer of those obligations. Of course, that does not mean that the WF Directive is blind to the need to protect environmental positions from deterioration, which is the subject of an important secondary objective of that Directive; or that the EL Directive is blind to the need to ensure that acceptable environmental positions are achieved, which is the subject of an important secondary objective of that Directive. Preventing environmental deterioration can properly be said to assist with its ultimate progress towards ultimately acceptable environmental positions, as appears to be reflected in the WF Directive (see paragraph 44 above). But the focus of each Directive is, clearly, different.

133. The EL Directive is firmly focused on deterioration of the environment of bodies of water, notably the prevention of deterioration and, if such occurs, its remediation by the operator who caused it under the polluter pays principle. Crucial concepts in the Directive are (a) the “baseline condition”, defined in article 2(14) as “the condition at the time of the damage of the natural resources and services that would have existed had the environmental damage not occurred”; and (b) “recovery”, defined in article 2(15) as “the return of damaged natural resources and/or impaired services to baseline condition” (see paragraph 69(iv) above).
134. Contrary to the suggestion in paragraph 118(g)-(h) of the Claimant’s Grounds of Claim in the first judicial review (see paragraph 98 above), “baseline condition” here cannot mean “good” condition, or a higher condition than that which may have existed in the possibly distant past, or any condition other than that current at the time of the relevant “event, act or omission” that caused the damage, actual or imminently threatened. Indeed, elsewhere in the Claimant’s Grounds in that first claim, it appears to accept that (see paragraph 83(ii) above). In this context, “baseline condition” is clearly a reference to the environmental condition that existed immediately before the activity of the operator reduced it. In my view, it is not compatible with the concept of “damage” including a deceleration of progress to the optimal or some better status or condition that may or may not have pertained well before the polluting activity of the operator took place.
135. The provisions in the EL Directive relating to remediation are instructive. Paragraph 1 of Annex II describes how “remedying of environmental damage” is “achieved through the restoration of the environment to its baseline level”. Paragraph 1.1.1 states that the purpose of primary remediation is “to restore the damaged natural resources and/or services to, or towards, baseline condition”. Paragraph 1.2.1 of that same annex states that options to directly restore natural resources and services towards baseline condition on an accelerated time frame or through natural recovery



shall be considered, which is language that is again inconsistent with “damage” including a deceleration of recovery to a level higher than that that pertained immediately before the worsening of environmental condition as a result of the relevant activity. The Directive seeks to prevent operators from engaging in activities that will reduce the condition of the relevant environmental element to below “baseline”; and, if such a reduction occurs, to require an operator which has caused the condition to fall below the baseline to pay to return the condition to the baseline.

136. In fact, when considering preventative and remediation measures, the EL Directive treats damage, whether of a natural resource or of a natural resource service, in an identical way. Paragraph 1.1.1 of the EL Directive is but one example. If there were the difference in concepts as Mr Wolfe suggests, prevention and remediation measures would have to be considered separately for each.
137. Indeed, Mr Wolfe’s proposition is, in my view, at least incongruous when considered against a main premise of the EL Directive, namely that the polluter pays for preventative or remediative measures to avoid or remedy environmental damage which it causes. If the damage could be in the form of decelerated improvement, the remediation measures would presumably be steps to accelerate improvement so that appropriate environmental status will be achieved as soon as possible or, at least, as quickly as would have occurred without the operator’s activity or omission that caused the deceleration. I appreciate Mr Wolfe’s conceptual argument; but this would in practice often be tantamount to requiring an operator to pay, not for its own polluting activities, but earlier polluting activities (possibly of entirely distinct operators) or simply paying to establish appropriate environmental status which is in the primary realm of the WF Directive. In practice, at a cost, Dŵr Cymru may be able further to reduce discharges of TP into Llyn Padarn; but it is impracticable for it to stop all such discharges into the lake, whilst the waters and fish in the lake recover from earlier pollution which has resulted in a lake floor from which phosphorus continues to be released and DO taken as a result of the decomposition of algae which proliferated as a result of earlier phosphorous discharges. Mr Wolfe submitted that any additional burden of TP in the waters of Llyn Padarn would adversely affect the recovery of the SSSI, water and charr: but Dŵr Cymru has a statutory duty to treat sewage (see paragraph 77 above) and Mr Wolfe was unable to say how the treatment of sewage and waste water functions in the area could be handled in practice if there was a complete prohibition on TP discharges which his submission, if made good, would dictate.
138. Furthermore, I accept the submissions of Mr Forsdick and Mr Kimblin, that for the test for damage to natural resources to require a deterioration in the environmental position of those resources (as Mr Wolfe accepts is inherent in the term “adverse change”), but to have a test for damage in respect of those same resources as they impact upon the functions of other such resources not to have such a requirement, would be irrational. This is, in my view, a particularly powerful point. It is pure chance whether an activity causes damage directly to a natural resource, or indirectly to that natural resource through another. In any event, to have a test for damage that is more demanding for “direct” damage, than for “indirect” damage, would have no rational basis. In practical terms, such a difference would result in artificial arguments as to the functions that natural resources perform for other natural resources as deployed by Mr Wolfe in this claim. It is only at the most conceptual

and abstruse level that charr could be considered to perform some function for the benefit of the water and habitat in which they live, as Mr Wolfe submitted they did (see paragraph 110(viii) above).

139. In article 2(2), “adverse change” and “impairment” must, in my judgment, refer to conceptually similar effects; and those effects must be in the nature of a worsening or deterioration. Mr Wolfe, rightly, concedes that “adverse change” necessarily refers to worsening or deterioration. Whilst I accept that “impairment” might, in other contexts, include the holding back of a condition or deceleration of improvement, in my judgment, in the context of article 2(2) it is clearly restricted to a worsening or deterioration in the functions which define a “natural resource service”, the term “impairment” being linguistically more appropriate to a deterioration in a function than “adverse change”.
140. During his oral submissions, Mr Gordon produced texts of the EL Directive in French, Italian and Spanish. He did so without translations, but (he said) to make an obvious point that could be made even without the assistance of interpreters. The French version of the definition of “damage” in article 2(2) provides:

“«dommages»; une modification négative mesurable d’une ressource naturelle ou une détérioration mesurable d’un service lié a des ressources naturelles, qui peut survenir de manière directe ou indirecte.”

Mr Gordon’s simple point was that, even without a translation, “une modification négative” (of a natural resource) clearly imports a worsening; as does “détérioration” (of a natural resource service) – and so, in the French version, the need for a worsening in respect of both natural resources and natural resource services is clear. The other translations he produced, he said, made the same point.

141. Subsequent to the hearing, Mr Wolfe obtained formal translations of the definition, which suggested that “détérioration” in French (and the terms used in the Italian, Spanish and German equivalents) does not necessarily simply equate with the English word “deterioration”, and the word used may have at least an alternative meaning sufficiently wide to include a deceleration of improvement. But, responded Mr Gordon, that corresponds to the English language version, “impairment” being linguistically capable of having that wider sense, but the context restricting it to a worsening.
142. Given the other factors bearing upon words used in the English version, I do not consider it necessary or helpful to consider the other language versions. In my view, they appear to me to be neutral. The translations do not positively assist Mr Wolfe – nor does he suggest they might. Nor have I have taken them into account in favour of the submissions made against Mr Wolfe on this issue.
143. Mr Wolfe submitted that “damage” as defined in article 2(2) must be wide enough to include some element of a deceleration towards a particular standard, because “environmental damage” as defined in article 2(1) is expressly defined in terms of “significant adverse effects on *reaching* or maintaining the favourable conservation status” (emphasis added) – and “environmental damage” must be a subset of “damage”.

144. The reference to “reaching... the favourable conservation status” clearly reflects the primary objective of the Habitats and Wild Birds Directives to require Member States to maintain and (where necessary) establish favourable conservation status of the priority natural habitat types and priority species. I accept that the reference to “significant adverse effects on reaching... the favourable conservation status...” appears to be somewhat inapposite in the EL Directive, which is primarily focused on a scheme of prevention and remediation of damage caused by particular operators; but the definition in article 2(1)(a) is constrained by the following:

“The significance of such effects is to be assessed with reference to the baseline condition, taking account of the criteria in Annex I...”.

Annex I again makes clear that “baseline condition” is the environmental condition immediately prior to the deterioration in that condition caused by the relevant operator’s activity. Although article 2(1)(a) itself refers to “significant adverse effects on reaching or maintaining the favourable conservation status”, Annex I states that:

“The significance of damage that has adverse effects on reaching or maintaining the favourable conservation status of habitats or species has to be assessed by reference to the conservation status at the time of the damage, the services provided by the amenities they produce and their capacity for natural regeneration. Significant adverse changes to the baseline condition should be determined by means of measurable data.”

Those data are said to include:

“... the species’ or habitat’s capacity, after damage has occurred, to recover within a short time, without any intervention other than increased protection measures, to a condition which leads, solely by virtue of the dynamics of the species or habitat, to a condition deemed equivalent or superior to the baseline condition.”

This therefore emphasises again that the “baseline condition” is the condition immediately before the deterioration caused by the operator’s activity; and excludes the possibility that “damage” includes the concept of a deceleration of improvement. In any event, as Mr Wolfe accepted, “environmental damage” is clearly a subset of “damage”; and, for the reasons I have given, I am confident that “damage” excludes mere prevention or deceleration of improvement.

145. Mr Wolfe also submitted that “adverse effect” when used in paragraph 4(2) of Schedule 1 to the 2009 Regulations must have the same meaning as the same phrase (“significant adverse effect”) used in paragraph 1 of the same schedule – where it clearly refers to both deterioration and a deceleration of improvement. However, the contexts in which the terms are used are very different. In paragraph 1, it is used in the context of protected habitats and species; and, in paragraph 4(2), it is used in the context of SSSIs. Whilst the usual tenet of construction is that the same words mean the same thing in a single instrument, given the different contexts, I do not consider

paragraph 1 assists in the interpretation of “adverse effects” in paragraph 4. For similar reasons, I do not consider the fact that article 2(1)(a) of the EL Directive uses the phrase “significant adverse effects on reaching or maintaining the favourable conservation status of... habitats and species” in the context of the Habitats and Wild Birds Directives assists in the construction of “significantly adverse affects” in article 2(1)(b) in the context of water damage (or, indeed, in the construction of or “adversely affected” in article 2(1)(c) in the context of land damage).

146. For those reasons, I have concluded that “damage” as defined in article 2(2) of the EL Directive is restricted to a deterioration in the environmental situation, and does not in addition include, as Mr Wolfe submitted, the prevention of an existing, already-damaged environmental state from achieving a level which is acceptable in environmental terms – or a deceleration in such achievement. It is common ground that “environmental damage” is a subset of “damage”; and so “environmental damage” necessarily has that same restriction.

#### The NRW Decision on Environmental Damage to the SSSI

147. Whilst Mr Forsdick supported the submissions of Mr Gordon with regard to the true construction of “damage” in the context of the EL Directive, he also submitted that as a matter of fact, on the evidence, Mr Wolfe could not show that Dŵr Cymru had, since April 2007, caused “environmental damage” – however that term might be construed – in this case.
148. Only one mechanism has been suggested as to how such damage might have been caused, namely that set out in paragraphs 33-5 of the Claimant’s Grounds of Claim, quoted in paragraph 105 above and summarised in paragraph 106, as follows:

“Increased levels of nutrients in the water cause higher levels of algae including, but not limited to, overt “blooms”. When those algae die, they fall to the bottom of the lake, where they decay. That decomposition uses up DO, the levels of which consequently decrease, particularly in the hypolimnion, the lowest part of the lake which is not affected by thermal movements in the summer. In the summer, the charr tend to occupy the hypolimnion. As a result of the reduced DO, the charr are adversely affected.”

The levels of nutrients (i.e. TP) were increased as a result of discharges from the Llanberis STW. There was no evidence that there has been significant discharge of phosphorous into Llyn Padarn from any other source.

149. Mr Forsdick submitted that this mechanism could not be proved, because it was dependent upon the proposition that TP in the water of Llyn Padarn was at a level at which the reproduction of algae was accelerated. However, that proposition (he said) could not be made good.
- i) The 2010 Direction set the threshold level of “good” status for TP in water at 10µg/l.

- ii) That level is set under table 1.2.2 in Annex V of the WF Directive, which requires that the TP level is found to be “good” status only where the concentrations of TP in the water are such “as to ensure the functioning of the ecosystem and the achievement of the values specified above for the biological quality elements”, including of course the values specified for phytoplankton (see paragraphs 50-1 above). In other words, the level for “good” status for TP in the 2010 Directions has been set to ensure that the acceleration of algae growth upon which Mr Wolfe’s causal mechanism relies does not happen.
- iii) As I have described (see paragraph 23 above), save for 2009 – the year of the algal bloom, when the mean annual TP level in the lake rose to 13µg/l – since at least 2006, the level has been “good”, i.e. below 10µg/l; and, since 2009, it has been at or below 8µg/l. Therefore, save for the increase in TP levels which caused the algal bloom in 2009 (which was accepted as “environmental damage” in the 2014 decision document), since 2007 TP has been at a level which, as a result of the category definition, must have been assessed to be below that required to prompt the acceleration of algal growth to such a level that it would have an effect on the DO level or on any other relevant environmental factors. That assessment has not been challenged, nor properly could it be.

The Claimant is therefore unable to prove the (sole) causal mechanism upon which it relies; and, indeed, the sole mechanism that can be sensibly postulated.

150. Mr Forsdick further relied upon the fact that the 2014 decision document in any event concluded that, since April 2007:

- i) Other than that which caused the 2009 algal bloom, the TP level (a) had not worsened and (b) had had no demonstrable effect on the charr habitat (see paragraph 147 of the 2014 decision document).
- ii) There is no threat of imminent environmental damage occurring as a result of TP enrichment (i.e. TP levels) (paragraphs 51 and 370).
- iii) There was no evidence of a decline in DO levels since April 2007 (paragraph 160).
- iv) The levels of DO have not been such as to exclude charr from the hypolimnion (paragraph 144).
- v) There was insufficient evidence of any demonstrable change in charr habitat volume (paragraph 145).
- vi) No other biological and physicochemical elements used in the WF Directive classification had (a) worsened or (b) been less than “good” in ecological potential/status.
- vii) There had been no demonstrable impact from the activity of Dŵr Cymru on charr habitat (paragraph 146).

viii) There was no evidence of a decline in charr population in Llyn Padarn (paragraph 163). In any event, Ground 2 of the judicial review is not being pursued; and so that there is no challenge to NRW's finding that there is no clearly identifiable statistical decline in the charr population since 2007.

None of these findings is challenged. Consequently, if (as I have found) "environmental damage" is restricted to a worsening of the environmental situation, Mr Forsdick submitted that the Claimant's claim must fail on its facts.

151. Even if "environmental damage" includes a deceleration of improvement, he submitted that there is no evidence that the slowing of progress in respect of any environmental element (SSSI, water or charr) has resulted from the discharges of phosphorous from the Llanberis STW since April 2007 – rather than from (e.g.) the historic legacy of earlier discharges, or from extraneous matters such as the hydro-electric works.
152. I am uncertain if Mr Wolfe maintained any argument that there was environmental damage in the form of deterioration: although the overt claim based on a deterioration was not pursued, in some of the more sophisticated claims based upon the indirect effects of natural resource services, they seemed to me to make some, if spectral, reappearance. In any event, Mr Forsdick's submissions on this point are overwhelming. On the evidence and on the basis of the findings made in the 2014 decision document of the basis of the NRW's expert assessment – none of which is challenged – it cannot be argued that the NRW erred in its conclusion that, since April 2007, there has been no deterioration in any relevant environmental element.
153. Mr Forsdick's submission that I can be sure that, had the NRW considered environmental damage in the sense of a deceleration of improvement in those elements, its decision would nevertheless have been the same, is bolder. As all parties were quick – and quite right – to stress, matters of expert assessment are for the NRW, and not this court: and, because of the approach to "environmental damage" taken by the NRW, it did not consider the particular issue of whether discharges from the Llanberis STW caused a deceleration in any environmental element reaching its appropriate "good" standard. Furthermore, in the light of my conclusion on the true construction of "damage" in this context – to exclude deceleration of improvement – the issue is not determinative in this case.
154. However, having exercised appropriate caution, I find Mr Forsdick's submission to be sound.
155. Mr Wolfe referred me to evidence that the burden of continuing phosphate discharges – in combination with the legacy factors of the lake floor, which both releases retained phosphates in the summer and uses up DO in the decomposition of the dead algae lying there – limits the recovery of the DO level, and thus the recovery of Llyn Padarn a body of water and an SSSI. For example, in the 2014 decision document itself, it said (at paragraph 52):

“[T]he biological elements used in the WF [Directive] classification have returned to 'good' or 'high' status, although the [DO] physicochemical element of classification remains 'less than good' thus preventing the WF [Directive] status of

the lake reaching 'good'. As discussed in this section the combination of continuing nutrient inputs into the lake with historic sediment loading would appear to be the factors limiting this element. Evidence suggests that the impact from historic sediments produced by eutrophication can take many years to return a lake into good DO status despite other trophic indices such as TP being good".

See also paragraph 371 to the same effect.

156. Further, there is evidence that low DO levels are disadvantageous to charr. There is considerable general evidence that charr do not like low DO levels; and there is some (although not a great deal) of specific evidence, for example:

"[V]ery low oxygen levels in the deeper cooler waters will still impose a restriction in the area of preferred habitat suitable for these fish... The size of the available habitat to Arctic charr was particularly reduced during the month of September 2013..." (paragraphs 138 and 141 of the 2014 decision document)."

157. However, these do not undermine the clear *findings* made by NRW in the decision document, particularly about mechanism. The 2014 decision document made the following (unchallenged) findings.

- i) The decision document proceeded on the basis that "whilst the [TP] levels themselves are not considered to affect the charr adversely, they have an indirect effect in that they have the potential to affect the habitat by causing [an] algal bloom..." (paragraph 160).
- ii) Other than the increase in TP which caused the 2009 algal bloom – which, the decision document found, resulted from discharges from Llanberis STW, a liability notice being issued in respect of that – TP levels have been and are of "good" status, and so, by definition, the concentrations of TP in the Llyn Padarn waters are such "as to ensure the functioning of the ecosystem and the achievement of the values specified above for the biological quality elements". Furthermore, the decision document concluded that there is no threat of imminent environmental damage occurring as a result of TP levels.
- iii) The decision document proceeds on the basis that the mechanism relied upon by the Claimant as the sole mechanism for environmental damage in this case (i.e. increased TP levels causing accelerated algal growth, which in turn causes reduced DO as a result of lake floor decomposition) is, indeed, the only relevant mechanism that is potentially at work (see paragraph 160). But, in any event, although the DO level is less than "good" and there is evidence that charr generally prefer well-oxygenated water, there appears to me to be no specific evidence that the lower levels of DO have, in this case, led to any slowing of the return of the charr to acceptable environmental status by (e.g.) the lack of DO in the hypolimnion restricting their summer habitat.

- iv) The evidence appears to be that a significant proportion of charr that have been introduced to the lake as parr or fry have matured to adult fish, with the result that the adult population is now increasing.
- v) There is no evidence that the increase in phosphorous content of the water as a result of the STW discharges is having any adverse effect on the charr population; and, in an unchallenged finding, NRW concluded that “there has been no demonstrable impact from the activity of an operator [i.e. Dŵr Cymru] on charr habitat in the [Llyn Padarn] SSSI since 30 April 2007” (paragraph 146).

158. For those reasons, had I been required to do so and not without some hesitation, I would have found that, in any event, this claim would fail on its facts.

#### Ground 1: Conclusion

159. Ground 1 consequently fails.

#### Ground 3: “Environmental Damage” in the context of the Water Body

160. Mr Wolfe conceded that, if the true construction of “damage” under the EL Directive is as I have found it to be, Ground 3 must also fail. The causal mechanism upon which he relied was identical. In those circumstances, I can deal with this ground shortly.
161. This ground fails on the same basis as Ground 1. Although, for a body of water, “environmental damage” is defined by article 2(1)(b) of the EL Directive (rather than article 2(1)(a), which was relevant to habitats and species in Ground 1), “water damage” is equally a subset of “damage” as defined in article 2(2). For the reasons I have given, “damage” excludes deceleration of improvement.
162. I need refer to only two specific submissions made by Mr Wolfe.
163. First, he prayed in aid the reference to article 4(7) of the WF Directive within article 2(1)(b): excepted from the “significant adverse effects” referred to in article 2(1)(b) are the adverse effects where the conditions of article 4(7) of that other Directive are satisfied. Article 4(7) is set out above (paragraph 59). Mr Wolfe’s point was that the exception within it covers (under identified circumstances) both failure to prevent deterioration in status and a failure to achieve good water status. He submitted that that is conclusive that “environmental damage” as defined in article 2(1)(b) of the EL Directive must include the prevention or a deceleration of improvement towards good water status.
164. However, I do not agree that that is a determinative point – or even one of great weight in interpreting the relevant provisions. Article 4(7) simply provides for a defence for a Member State in respect of failures in respect of all obligations in the WF Directive – including both the obligation to set and attain certain standards for bodies of water, and the obligation to avoid deterioration. Although article 2(1)(b) requires it to be read across, it can only be read across as a defence to the obligations imposed by the EL Directive – it cannot dictate them. For the reasons I have given,



those obligations – imposed primarily upon operators – have a different focus (and, of course, scope) from those in the WF Directive.

165. Similarly, Mr Wolfe's submission that regulation 9 of the 2009 Regulations – which clearly purports to transpose the article 4(7) exception – failed in its transposition, insofar as it restricted the exception to one involving deterioration, was not made good – because of my conclusion that “damage” under the EL Directive is restricted to such a worsening of environmental position.
166. Second, Mr Wolfe submitted that regulation 4(3) of the 2009 Regulations (set out in paragraph 74(iv) above) failed properly to transpose the EL Directive, because it restricted the definition of “environmental damage” to “changes sufficiently to lower the status of the water body”, i.e. to a deterioration. However, for the reason I have given, that similarly fails: article 4(3) properly transposed the definition of “environmental damage” in the Directive, which is restricted to such a worsening of environmental position.

### **Ground 6: Measures**

167. Mr Wolfe submitted that NRW's failure to require preventative measures of Dŵr Cymru in respect of its discharges into Llyn Padarn was unlawful, not only because of its approach to “environmental damage”, but also because of its approach to preventative measures. In accordance with the 2009 Regulations, NRW considered that it had a discretion as to whether “necessary preventative measures” should be taken. However, as a matter of law, the EL Directive imposed a requirement that such measures be taken.
168. Given my conclusion that NRW was entitled to conclude that there was no ongoing damage being caused by discharges from Llanberis STW – nor was there any imminent threat of any such damage – it is academic as to whether, had there been such damage or threat, NRW would have erred in not requiring Dŵr Cymru to perform appropriate preventative measures. Furthermore, in directing a rolled-up hearing, Patterson J indicated that she did not consider Ground 6, looked at alone, as being arguable. However, as the issue was fully argued before me, it is only right that I deal with it.
169. Article 2(10) of the EL Directive defines “preventative measures” as:

“[A]ny measures taken in response to an event, act or omission that has created an imminent threat of environmental damage, with a view to preventing or minimising that damage”
170. Article 5 of the EL Directive, under the heading, “Preventative action”, states:

“(1) Where environmental damage has not yet occurred but there is an imminent threat of such damage occurring, the operator shall, without delay, take the necessary preventative measures.

(2) Member States shall provide that, where appropriate, and in any case whenever an imminent threat of environmental

damage is not dispelled despite the preventative measures taken by the operators, operators are to inform the competent authority of all relevant aspects of the situation, as soon as possible.

- (3) The competent authority may, at any time:
  - (a) require the operator to provide information on any imminent threat of environmental damage or in suspected cases of such imminent threat;
  - (b) require the operator to take the necessary preventative measures;
  - (c) give instructions to the operator to be followed on the necessary preventative measures to be taken; or
  - (d) itself take the necessary preventative measures.
- (4) The competent authority shall require the preventative measures are taken by the operator. If the operator fails to comply with the obligations laid down in paragraph 1 or 3(b) or (c), cannot be identified or is not required to bear the costs under this Directive, the competent authority may take these measures itself.”

171. Regulation 13 of the 2009 Regulations, under the heading “Preventing environmental damage”, provides:

- “(1) An operator of an activity that causes an imminent threat of environmental damage, or an imminent threat of damage in relation to which there are reasonable grounds to believe will become environmental damage, must immediately –
  - (a) take all practicable steps to prevent the damage; and
  - (b) (unless the threat has been eliminated) notify all relevant details to the enforcing authority appearing to be the appropriate one.
- (2) The enforcing authority may serve a notice on that operator that –
  - (a) describes the threat;
  - (b) specifies the measures required to prevent the damage; and
  - (c) requires the operator to take those measures, or measures at least equivalent to them, within the period specified in the notice.

(3) Failure to comply with (1) or a notice served under (2) is an offence.”

172. Mr Wolfe submitted that regulation 13 failed properly to transpose article 5, because article 5(4) imposes an obligation on the competent authority to require preventative measures to be taken whereas regulation 13 only gives the authority a power to do so.

173. However:

- i) Article 5(4) does not oblige the competent authority to require preventative measures to be taken by the operator: it obliges the authority to require “*the* preventative measures” to be taken. That is clearly a reference to “the necessary preventative measures” referred to in article 5(3), which the operator is bound to take under article 5(1) and which the competent authority may require the operator to take under article 5(3)(b) and (c).
- ii) The construction proposed by Mr Wolfe would make the power in article 5(3)(b) otiose, because it would be swept up in the obligation to do the same thing in article 5(4).
- iii) It may be unlikely in practice that an authority with responsibility for environmental matters will not require a polluting operator, who can afford to do so, to prevent or remedy damage it causes; but article 5(3)(d) makes clear that the authority may at any time “itself take the necessary measures” – no doubt recovering the costs thereof from the operator, if it can.
- iv) Under the EL Directive, it is for the authority to identify what “the necessary preventative measures” might reasonably be; and, if it considers it appropriate, to notify the operator of what those measures are and that he must make them. Figure 4.1 of the 2009 Regulations Joint Guidance (upon which Mr Wolfe relied) does not suggest otherwise.
- v) Regulation 13 of the 2009 Regulations requires the operator to take the measures notified by the authority as necessary, on pain of criminal sanctions.

174. In my judgment, the regulations properly transpose the obligations imposed by the Directive. Indeed, like Patterson J, I consider the contrary to be unarguable.

175. Ground 6 therefore also fails.

### **Conclusion**

176. For those reasons, none of the grounds is made good.

177. This was, of course, a rolled-up hearing. In respect of Grounds 2, 4 and 5, which were not pursued by the Claimant, as I have already intimated, I shall simply refuse permission to proceed. I shall also refuse permission in relation to Ground 6, for the reasons I have given.

178. The position with regard to the Grounds 1 and 3 is more complex. The parties – and, particularly, Mr Forsdick – submitted with some force that I should refuse permission to proceed in respect of those grounds because the claim as originally made (based

upon damage in the form of deterioration) was not in the event pursued; and, further and more importantly, the nature of the damage that was eventually pursued (deceleration of improvement) was not raised in the Claimant's original notification letter of 7 February 2012, and therefore NRW cannot have erred in law in not considering and dealing with such damage in its challenged 2014 decision document. As I have indicated (see paragraphs 93-103 above), I consider there is considerable force in that argument.

179. However, although precisely how the claim is refused may be of generally little moment to the parties, I consider that, in all of the circumstances and not without some hesitation, I should grant permission to proceed in respect of Grounds 1 and 3. Whilst, after the full argument I have heard, I consider the true construction of "damage" in the EL Directive scheme to be clear – i.e. the construction proposed by the Defendants and Interested Parties is patently correct – the issue is one of some importance and, by granting permission and refusing the substantive claim on these grounds, it will be clear that this judgment has had the benefit of full argument.
180. For those reasons, I shall refuse permission to proceed on Grounds 2, 4, 5 and 6; and grant permission on Grounds 1 and 3, but refuse the substantive claim in respect of those grounds.



Neutral Citation Number: [2016] EWCA Civ 797

Case No: C1/2015/4362

**IN THE COURT OF APPEAL (CIVIL DIVISION)**  
**ON APPEAL FROM THE ADMINISTRATIVE COURT**  
**PLANNING COURT IN WALES**  
**MR JUSTICE HICKINBOTTOM**  
**[2015] EWHC 3578 (Admin)**

Royal Courts of Justice  
Strand, London, WC2A 2LL

Date: 29 July 2016

**Before:**

**Lord Justice Laws**  
**Lady Justice King**  
**and**  
**Lord Justice Lindblom**

-----  
**Between:**

**Seiont, Gwyrfai and Llyfni Anglers' Society** **Appellant**

**- and -**

**Natural Resources Wales** **Respondent**

**- and -**

**(1) Dwr Cymru Cyfyngedig (trading  
as Dwr Cymru/Welsh Water)**  
**(2) First Hydro Company Ltd.**  
**(3) The Welsh Ministers** **Interested Parties**

-----  
**Mr David Wolfe Q.C. (instructed by Fish Legal) for the Appellant**  
**Mr David Forsdick Q.C. and Mr Gwion Lewis (instructed by Bircham Dyson Bell LLP) for**  
**the Respondent**  
**Mr Richard Kimblin Q.C. and Ms Nina Pindham (instructed by Aaron and Partners LLP)**  
**for the First Interested Party**  
**The Second Interested Party did not appear and were not represented**  
**Mr Richard Gordon Q.C. and Mr Tom Cross (instructed by Legal Services Department,**  
**Welsh Government) for the Third Interested Party**

Hearing date: 25 May 2016  
-----

**Judgment Approved by the court  
for handing down**

## Lord Justice Lindblom:

### *Introduction*

1. This appeal requires us to consider the meaning of the concepts of “damage” and “environmental damage” in Directive 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage (“the Environmental Liability Directive”).
2. With permission granted by Treacy L.J. on 22 March 2016, the appellant, the Seiont, Gwyrfai and Llyfni Anglers’ Society (“the anglers’ society”) appeals against the order of Hickinbottom J., dated 17 December 2015, by which he dismissed its claim for judicial review of the decision of the respondent, Natural Resources Wales (“NRW”), dated 12 December 2014, on a notification asserting that “environmental damage” had been caused to a lake in Snowdonia – Llyn Padarn. The “environmental damage” was said to have been caused by discharges from the Llanberis Sewage and Waste Water Treatment Works (“the Llanberis STW”), which is operated by the first interested party, Dwr Cymru Cyfyngedig (trading as Dwr Cymru Welsh Water) (“Dwr Cymru”).
3. The anglers’ society contends that NRW made its decision on the basis of an incorrect understanding of the concept of “environmental damage”, and that, if it had not done so, both its decision and the remedial measures it required Dwr Cymru to take might have been different. The only relief now sought is a declaration. As an alternative to such relief, the anglers’ society seek a reference to the European Court of Justice.

### *The decision under challenge*

4. Hickinbottom J. set out the relevant facts very fully and clearly (in paragraphs 5 to 25 and 78 to 85 of his judgment), and that need not be done again here.
5. Llyn Padarn is natural lake, about 117 hectares in area, whose shape was modified by the construction of railway lines. It holds a genetically distinct population of Arctic charr (*Salvelinus alpinus*), and is a Site of Special Scientific Interest (“SSSI”). Members of the anglers’ society have for many years been concerned about the effect of poor water quality in Llyn Padarn on its fish population, including the Arctic charr. On 7 February 2012 they sent a notification of “environmental damage” to NRW under regulation 29 of the Environmental Damage (Prevention and Remediation) (Wales) Regulations 2009 (“the 2009 regulations”). In that notification they contended that “the loading of phosphates has grown to such an extent that this is no longer an oligotrophic or nutrient-free waterbody and is deteriorating”, and that “[the] phosphate inputs have caused environmental damage to the habitat and to the fishery – including to the unique population of genetically distinct arctic char”. Their main allegation was that “environmental damage” had been caused by discharges of sewage, both before and after the 2009 regulations came into effect in May 2009.
6. NRW’s first decision on the notification was issued on 10 July 2013. NRW concluded that, since the coming into effect of the 2009 regulations, there had been no “environmental damage” to any relevant species or any relevant features of the SSSI, including the Arctic

charr (paragraph 15), and none affecting the “physicochemical elements” in the surface water. But there had been “environmental damage” to the “biological quality elements” – because of “a change in status in the phytoplankton quality element in the 2012 assessment ... directly attributable to the algal bloom in 2009”. The Llanberis STW had been “identified as the source of the nutrients that caused the bloom” (paragraph 11). Attached to the decision was a liability notice under regulation 20 of the 2009 regulations, requiring Dwr Cymru to submit proposals for measures for the remediation of the “environmental damage”.

7. On 7 October 2013 the anglers’ society issued a claim for judicial review of NRW’s decision. Relying on the decision of the European Court of Justice in *Commission of the European Communities v United Kingdom* (2009) Case No. C-417/08, it contended that NRW had erred in considering only “environmental damage” that had occurred since 2009, rather than 2007. By a consent order dated 6 May 2014 the claim was upheld. NRW was required, in reconsidering the notification, to “take into account all environmental damage caused by an emission, event or incident taking place after 30 April 2007 if it derives from an activity which started before that date but which was not finished before then”.
8. NRW therefore considered the notification afresh, on the basis of “environmental damage” that had occurred since April 2007. In its decision of 12 December 2014 – the decision under challenge in these proceedings – it came to conclusions similar to those it had reached in its previous decision: that no “environmental damage” had occurred to the relevant features of the SSSI – the Arctic charr and floating water plantain, or to any other relevant species (paragraph 67). The salient detail of its conclusions was set out by Hickinbottom J. in paragraph 88 of his judgment. In brief summary, which is enough at this stage:

“... [The] 2014 decision document concluded that there had been environmental damage to surface water as a result of the biological quality element, phytoplankton, dropping from “good” to “moderate” as a result of the 2009 bloom (paragraph 68). However, otherwise it found that (i) was the only environmental damage found to have been caused by Llanberis STW discharges, and (ii) there was no threat of imminent environmental damage occurring as a result of nutrient enrichment because of mitigation measures which had been taken ... . It found that those measures had contributed to the phytoplankton quality element returning to “good” status in the 2013 and (provisional) 2014 classifications (paragraph 69).”

A second liability notice required Dwr Cymru to submit proposals for the remediation of the “environmental damage”. That notice was challenged by this claim for judicial review, which was issued on 9 March 2015.

### *The issues in the appeal*

9. As Hickinbottom J. said in paragraph 1 of his judgment:

“This claim raises the important issue of whether, for the purposes of the Environmental Liability Directive ..., “environmental damage” includes the prevention or deceleration of recovery from an existing, already-damaged environmental state; or whether it is restricted to a deterioration from an existing state.”



10. Ground 1 of the claim asserts that NRW erred in its approach to “environmental damage” under the Environmental Liability Directive, by restricting the meaning of that concept to a worsening of the environmental situation. Ground 3 contends that NRW erred in its approach to “environmental damage” to Llyn Padarn as a surface water body, again by restricting the meaning of that concept to deterioration of a relevant element. In ground 6 it is argued that the 2009 regulations failed properly to transpose the Environmental Liability Directive into domestic law in Wales, because article 5 requires “preventative measures” to be taken in respect of “environmental damage”, but the 2009 regulations provide only a power to require such measures. The other three grounds of the claim were not pursued before the judge.
11. Treacy L.J. granted permission only on the grounds of appeal relating to grounds 1 and 3. He refused permission on ground 6 – Hickinbottom J. having refused permission to apply for judicial review on that ground. The anglers’ society now also appeals against the judge’s refusal of permission to apply for judicial review on ground 6.

#### *Hickinbottom J.’s judgment*

12. Hickinbottom J. concluded that NRW had not failed properly to address the complaints made by the anglers’ society in its notification letter of 7 February 2012. He observed that “... whilst [the anglers’ society’s] 7 February 2012 letter notified NRW of environmental damage in the form of a deterioration – and only in that form – there is simply no evidence of any worsening of any relevant aspect or element of the environmental situation since April 2007” (paragraph 100); that “... the 2012 notification letter clearly did not rely upon a deceleration of improvement as “environmental damage”, nor did the first judicial review claim” (paragraph 101); and that “... NRW did not, as a matter of law, err in not considering [a deceleration of improvement to the environmental situation] in the 2014 decision document, now challenged” (paragraph 103).
13. The judge rejected the argument put forward on behalf of the anglers’ society on each of the three grounds live before him. On the anglers’ society’s principal argument, he concluded that “damage” as defined in article 2(2) of the Environmental Liability Directive is “restricted to a deterioration in the environmental situation, and does not in addition include ... the prevention of an existing, already-damaged environmental state from achieving a level which is acceptable in environmental terms – or a deceleration in such achievement”. It was “common ground that “environmental damage” is a subset of “damage”; and so ““environmental damage” necessarily has that same restriction” (paragraph 146).

#### *The Environmental Liability Directive*

14. Article 1 of the Environmental Liability Directive declares that “[the] purpose of this Directive is to establish a framework of environmental liability based on the ‘polluter-pays’ principle, to prevent and remedy environmental damage”. This purpose is amplified in the recitals, for example in recitals (2) and (18):

“(2) The prevention and remedying of environmental damage should be implemented through the furtherance of the ‘polluter pays’ principle, as indicated in the

Treaty and in line with the principle of sustainable development. The fundamental principle of this Directive should therefore be that an operator whose activity has caused the environmental damage or the imminent threat of such damage is to be held financially liable, in order to induce operators to adopt measures and develop practices to minimise the risks of environmental damage so that their exposure to financial liabilities is reduced.

...

- (18) According to the ‘polluter-pays’ principle, an operator causing environmental damage or creating an imminent threat of such damage should, in principle, bear the costs of the necessary preventative or remedial measures. In cases where a competent authority acts, itself or through a third party, in the place of an operator, that authority should ensure that the cost incurred by it is recovered from the operator. It is also appropriate that the operators should ultimately bear the cost of assessing environmental damage and, as the case may be, assessing an imminent threat of such damage occurring.”

15. The definition of “environmental damage”, in article 2(1), is:

- “(a) damage to protected species and natural habitats, which is any damage that has significant adverse effects on reaching or maintaining the favourable conservation status of such habitats or species. The significance of such effects is to be assessed with reference to the baseline condition, taking account of the criteria set out in Annex I;

Damage to protected species and natural habitats does not include previously identified adverse effects which result from an act by an operator which was expressly authorised by the relevant authorities in accordance with provisions implementing Article 6(3) and (4) or Article 16 of Directive 92/43/EEC [“the Habitats Directive”] or Article 9 of Directive 79/409/EEC [“the Birds Directive”] or, in the case of habitats and species not covered by Community law, in accordance with equivalent provisions of national law on nature conservation.

- (b) ‘water damage’, which is any damage that significantly adversely affects:
- (i) the ecological, chemical or quantitative status or the ecological potential, as defined in Directive 2000/60/EC [“the Water Framework Directive”], of the waters concerned, with the exception of adverse effects where Article 4(7) of that Directive applies; ...

...

- (c) land damage, which is any land contamination that creates a significant risk of human health being adversely affected as a result of the direct or indirect introduction, in, on or under land, of substances, preparations, organisms or micro-organisms ...”.

“Damage” is defined in article 2(2) as “a measurable adverse change in a natural resource or measurable impairment of a natural resource service which may occur directly or indirectly”. Article 2(11) defines “remedial measures” as “any action, or combination of actions, including mitigating or interim measures to restore, rehabilitate or replace damaged

natural resources and/or impaired services, or to provide an equivalent alternative to those resources or services as foreseen in Annex II”. “Natural resource” is defined in article 2(12) as “protected species and natural habitats [whose definition is in article 2(3)], water and land”, and “natural resource services” in article 2(13) as “the functions performed by a natural resource for the benefit of another natural resource or the public”. The definition of “protected species and natural habitats” in article 2(3) includes “(c) where a Member State so determines, any habitat or species, not listed in [the Birds Directive] or Annexes II to IV to [the Habitats Directive] which the Member State designates for equivalent purposes as those laid down in these two Directives”. Article 2(14) defines “baseline condition”:

“‘baseline condition’ means the condition at the time of the damage of the natural resources and services that would have existed had the environmental damage not occurred, estimated on the basis of the best information available.”

Article 2(15) defines “recovery” as being “... in the case of water, protected species and natural habitats the return of damaged natural resources and/or impaired services to baseline condition ...”.

16. Article 4(5) provides that “[this] Directive shall only apply to environmental damage or to an imminent threat of such damage caused by pollution of a diffuse character, where it is possible to establish a causal link between the damage and the activities of individual operators”. Articles 5, 6, 7 and 8 provide respectively for “Preventive action”, “Remedial action”, “Determination of remedial measures” and “Prevention and remediation costs”. I shall return to article 5 when considering ground 6 of the claim. Article 6(1) provides:

“... Where environmental damage has occurred the operator shall, without delay, inform the competent authority of all relevant aspects of the situation and take:

- (a) all practicable steps to immediately control, contain, remove or otherwise manage the relevant contaminants and/or any other damage factors in order to limit or prevent further environmental damage and adverse effects on human health or further impairment of services and
- (b) the necessary remedial measures, in accordance with Article 7.

...”.

Article 6(2)(e) provides that the competent authority may “itself take the necessary remedial measures”. Article 6(3) provides that the competent authority “shall require that the remedial measures are taken by the operator”, and “may take these measures itself, as a means of last resort”. Article 7(1) provides that “[operators] shall identify, in accordance with Annex II, potential remedial measures and submit them to the competent authority for its approval, unless the competent authority has taken action under Article 6(2)(e) and (3)”. Article 8(1) provides that “[the] operator shall bear the costs for the preventive and remedial actions taken pursuant to this Directive”.

17. Article 17, “Temporal application”, provides that the Environmental Liability Directive does not apply to “damage caused by an emission, event or incident that took place before the date referred to in Article 19(1) [namely, 30 April 2007]”, or to “damage caused by an emission, event or incident which takes place subsequent to the date referred to in Article 19(1) when it derives from a specific activity that took place and finished before the said

date”, or to “damage, if more than 30 years have passed since the emission, event or incident, resulting in the damage, occurred”.

18. Annex I, “Criteria referred to in article 2(1)(a)” states:

“The significance of any damage that has adverse effects on reaching or maintaining the favourable conservation status of habitats or species has to be assessed by reference to the conservation status at the time of the damage, the services provided by the amenities they produce and their capacity for natural regeneration. Significant adverse changes to the baseline condition should be determined by means of measurable data such as:

...

– the species’ or habitat’s capacity, after damage has occurred, to recover within a short time, without any intervention other than increased protection measures, to a condition which leads, solely by virtue of the dynamics of the species or habitat, to a condition deemed equivalent or superior to the baseline condition.”

19. Annex II, “Remedying of environmental damage”, provides “a common framework to be followed in order to choose the most appropriate measures to ensure the remedying of environmental damage”. It identifies three forms of “remediation” – “primary”, “complementary” and “compensatory”:

“1. Remediation of damage to water or protected species or natural habitats

Remedying of environmental damage, in relation to water or protected species or natural habitats, is achieved through the restoration of the environment to its baseline condition by way of primary, complementary and compensatory remediation, where:

(a) ‘Primary’ remediation is any remedial measure which returns the damaged natural resources and/or impaired services to, or towards, baseline condition ...

...

Where primary remediation does not result in the restoration of the environment to its baseline condition, then complementary remediation will be undertaken.

...

...

1.1 *Remediation objectives*

Purpose of primary remediation

1.1.1 The purpose of primary remediation is to restore the damaged natural resources and/or services to, or towards, baseline condition.

Purpose of complementary remediation

1.1.2 Where the damaged natural resources and/or services do not return to their baseline condition, then complementary remediation will be undertaken. The purpose of complementary remediation is to provide a similar level of natural

resources and/or services ... as would have been provided if the damaged site had been returned to its baseline condition. ...

...

## 1.2 *Identification of remedial measures*

### Identification of primary remedial measures

- 1.2.1 Options comprised of actions to directly restore the natural resources and services towards baseline condition on an accelerated time frame, or through natural recovery, shall be considered.

...”.

### *The meaning of the concept of “environmental damage” in the Environmental Liability Directive – grounds 1 and 3 of the claim*

20. On this, the central issue in the appeal, the argument advanced by Mr David Wolfe Q.C. on behalf of the anglers’ society was essentially simple. He submitted that the Environmental Liability Directive imposes liability not only for pollution that makes the existing environmental situation worse, but also for pollution, such as continuing emissions, whose effect is to retard or prevent the natural recovery of the environment from damage previously inflicted upon it. “Environmental damage” can include the impact resulting from a continuing activity. The “baseline condition” against which “environmental damage” of this kind must be assessed is the state of the “natural resource” or “natural resource service” without that repeatedly damaging activity taking place. In this case, says Mr Wolfe, Dwr Cymru’s continuing discharges into Llyn Padarn are keeping the level of dissolved oxygen below what it would otherwise be, and preventing the SSSI and the Arctic charr from reaching favourable conservation status.
21. Though developed by Mr Wolfe with some intricacy, his submissions here reduce to a small number of points, helpfully summarized in paragraph 120 of his skeleton argument. He submitted that the judge was wrong to hold: first, that, under the Environmental Liability Directive, “environmental damage” (as defined in article 2(1)) is restricted to a “deterioration from an existing state”; secondly, that “damage” (as defined in article 2(2)) is limited to “deterioration”; thirdly, that “damage to protected species and natural habitats” (in article 2(1)(a)) is limited to the “deterioration” of such species and habitats; and fourthly, that “water damage” (in article 2(1)(b)(i)) is limited to “deterioration” of “the waters concerned”, despite the exception for “failure to achieve good ground water status, good ecological status, or ... good ecological potential” in article 4(7) of the Water Framework Directive.
22. I cannot accept that argument. In my view Hickinbottom J. was right to conclude that the concept of “damage” in article 2(2) of the Environmental Liability Directive, properly understood in its context, means a measurable deterioration in the existing state of the “natural resource” or the “natural resource service” in question. Both a measurable “adverse change” in a “natural resource” and a measurable “impairment” of a “natural resource service” involve a measurable deterioration to that “natural resource” or “natural resource service”, as the case may be, from its “baseline condition”, as defined in article

- 2(14). Where the “impairment of a natural resource service” is concerned, this concept of “damage” applies, through the definition of “natural resource services” in article 2(13), to any “impairment” to “the functions performed by a natural resource for the benefit of another natural resource or the public”. The concept of “environmental damage” in article 2(1), where it concerns “(a) damage to protected species and natural habitats ...” and “(b) ‘water damage’”, imports and depends upon that concept of “damage”. This, I believe, is the only interpretation of the concepts of “damage” and “environmental damage” compatible with the other relevant provisions of the Environmental Liability Directive.
23. It is clear from those provisions that the concepts of “measurable adverse change” in a natural resource and “measurable impairment” of a natural resource service are analogous. As the judge said, they “must ... refer to conceptually similar effects; and those effects must be in the nature of a worsening or deterioration” (paragraph 139 of the judgment). In this context “adverse change” and “impairment” both signify the worsening of an existing condition, which it is the responsibility of the “operator” to prevent or remedy. This is apparent in the provisions for remediation of “environmental damage” in Annex II, which do not distinguish conceptually between the return or restoration to the relevant “baseline condition” of a “damaged” natural resource and “impaired” or “damaged” services. If the word “impairment” can bear a different meaning in different contexts, which no doubt it can, the court is nevertheless bound to seek its true meaning in the relevant context. Here, as the judge accepted, the word is apt – and perhaps, as he said, “linguistically more appropriate” than the expression “adverse change” – to describe damage to the functioning of a natural resource service in the sense only of a deterioration or worsening of that service attributable to the particular act or omission of an operator.
24. Like the judge, I see nothing to displace this understanding of the concept of “impairment” of a natural resource service in article 2(2) in the several different language versions of the Environmental Liability Directive to which Mr Wolfe referred, with the benefit of expert translators’ statements: the French “deterioration”, the Spanish “perjuicio”, the Italian “deterioramento” and the German “Beeinträchtigung”. If in those languages these words can have the wider meaning Mr Wolfe attributed to the word “impairment” in the English language version, as well as the sense of a worsening in an existing condition, one must still construe the word properly in its context, as I have sought to do. Resorting to other language versions lends no support to Mr Wolfe’s argument. It does not indicate, let alone compel, the interpretation of the word “impairment” in article 2(2) that he urged us to accept.
25. I find it impossible to reconcile Mr Wolfe’s submissions with the unmistakable purpose of the Environmental Liability Directive, evident in its recitals and article 1, and with the whole scheme of its provisions for the prevention and remediation of “environmental damage”, which embody the “polluter pays” principle. As Mr Richard Gordon Q.C. for the Welsh Ministers (the third interested party), Mr David Forsdick Q.C. for NRW and Mr Richard Kimblin Q.C. for Dwr Cymru all submitted, the obvious intent and effect of those provisions is to require an operator not to cause the condition of the environment to fall below the condition it would have been in at the time of, and but for, his action or failure to act – its “baseline condition”. They do not require the operator to go further, by taking steps to remedy pre-existent damage to the environment – whether damage to natural resources or damage to natural resource services – or by ensuring or securing the improvement of such natural resources or natural resource services from their “baseline condition”. They do not bite upon the acts or omissions of an operator the effect of which is merely to cause the

environment not to improve or improve as fast as it otherwise would, or – as Mr Wolfe said in argument – to slow its “potential” improvement.

26. Hickinbottom J. said “this would in practice often be tantamount to requiring an operator to pay, not for its own polluting activities, but earlier polluting activities possibly of entirely distinct operators, or simply paying to establish appropriate environmental status which is in the primary realm of [the Water Framework Directive]” (paragraph 137). As the judge went on to say (in the same paragraph):

“... In practice, at a cost, Dwr Cymru may be able further to reduce discharges of [total phosphorus] into Llyn Padarn; but it is impracticable for it to stop all discharges into the lake, whilst the waters and fish in the lake recover from earlier pollution which has resulted in a lake floor from which phosphorus continues to be released and [dissolved oxygen] taken as a result of the decomposition of algae which proliferated as a result of earlier phosphorus discharges. Mr Wolfe submitted that any additional burden of [total phosphorus] in the waters of Llyn Padarn would adversely affect the recovery of the SSSI, water and charr: but Dwr Cymru has a statutory duty to treat sewage [under section 94 of the Water Industry Act 1991] and Mr Wolfe was unable to say how the treatment of sewage and waste water functions in the area could be handled in practice if there was a complete prohibition on [total phosphorus] discharges which his submission, if made good, would dictate.”

27. The “baseline condition” is defined in article 2(14) in perfectly clear terms. The concept applies, explicitly, to “natural resources and services” – both natural resources and natural resource services. It means, without qualification, the “condition” of the natural resource or natural resource service “that would have existed had the environmental damage not occurred”. The “baseline” is not set at some arbitrary date in the past, or at some arbitrary date in the future. Nor does it extend to some arbitrary span of time. It is deliberately fixed at the moment when the “damage” occurs, no matter what the “condition” of the “natural resource” or the “natural resource service” may be at that moment. Thus one sees in the provisions of Annex I for the assessment of the significance of “any damage with adverse effects on reaching or maintaining the favourable conservation status of habitats or species” under article 2(1)(a), the imperative of making that assessment “by reference to the conservation status at the time of the damage” (my emphasis). And in Annex II, the provisions for the remedying of “environmental damage” are consistently set by reference to the restoration of the environment to its “baseline condition”.

28. I agree with Hickinbottom J.’s conclusion that, in this context, “the “baseline condition” cannot be any condition other than that current at the time of the relevant “event, act or omission” that caused the damage ...” and “is not compatible with the concept of “damage” including a deceleration of progress to the optimal or some better status or condition that may or may not have pertained well before the polluting activity of the operator took place” (paragraph 134 of his judgment). I also agree with the judge that the provisions of Annex II are “... inconsistent with “damage” including a deceleration of recovery to a level higher than ... that [pertaining] immediately before the worsening of environmental condition as a result of the relevant activity” (paragraph 135). I think he captured the crucial point well when he said that the Environmental Liability Directive “seeks to prevent operators from engaging in activities that will reduce the condition of the relevant environmental element to below “baseline”; and, if such reduction occurs, to require an operator which has caused the condition to fall below the baseline to pay to return the condition to the baseline” (also paragraph 135).

29. The reference in article 2(1)(a) to “damage that has significant adverse effects on reaching or maintaining the favourable conservation status” of protected species and natural habitats does not sustain the submission that such “damage” may amount to the retardation of improvement. This is clear from the clarification provided in the second sentence of article 2(1)(a): that “[the] significance of such effects is to be assessed with reference to the baseline condition, taking account of the criteria set out in Annex I” (my emphasis). The criteria in Annex I align with the definition of the “baseline condition” in article 2(14). Annex I requires the significance of damage that has adverse effects on “reaching or maintaining the favourable conservation status of habitats or species” to be “assessed by reference to the conservation status at the time of the damage ...” (again, my emphasis). These provisions leave no scope for the submission that “environmental damage” under article 2(1)(a) includes a deceleration of improvement towards “the favourable conservation status of ... habitats or species”. The judge rejected that submission (in paragraph 144 of his judgment). In my view he was right to do so.
30. The provisions for the “[remedying] of environmental damage” in section 1 of Annex II are directed to the “[remediation] of damage to water or protected species or natural habitats”. This encompasses “environmental damage” of two kinds: both “damage to protected species and natural habitats” within the scope of article 2(1)(a), and “water damage” within the scope of article 2(1)(b). Both of these two kinds of “environmental damage” are regarded as being capable of remediation by restoring the environment to its “baseline condition”. The dominant concept is “primary remediation”, which is returning “the damaged natural resources and/or impaired services to, or towards, baseline condition” (section 1(a), with my emphasis), and whose purpose, defined in almost identical terms, is “to restore the damaged natural resources and/or services to, or towards, baseline condition” (section 1.1.1, again with my emphasis). As one would expect, the language of these provisions in Annex II corresponds to the definition of “recovery” in article 2(15), which, in very similar terms, refers to “the return of damaged natural resources and/or impaired services to baseline condition”.
31. Before the judge, and – as I understood it – also before us, Mr Wolfe conceded that a “measurable adverse change in a natural resource”, within article 2(2), will always involve a deterioration of the “natural resource” (paragraphs 110(vi) and 138 of Hickinbottom J.’s judgment). If that was conceded, it was in my view rightly conceded. But Mr Wolfe argued that a “measurable impairment of a natural resource service” – the function performed by a natural resource for the benefit of another natural resource or the public – does not necessarily involve some deterioration in that function, and can extend to the deceleration or impeding of its improvement. This submission implies an unexplained, and in my view unjustified, dichotomy within article 2(2). Why a materially different meaning should be given to the concept of “environmental damage” where it relates to a “natural resource service” rather than a “natural resource” is unclear. I can see no good reason for it. The judge described the submission as “irrational” (paragraph 138). It would be, he said, “pure chance whether an activity causes damage directly to a natural resource, or indirectly to that natural resource through another”. There would have been no rational basis for creating a definition of “direct” damage more demanding in its consequences than the definition of “indirect”. As Mr Forsdick submitted, the anglers’ society has suggested no scientific, or other, justification for this “intuitively illogical” result of the construction it asks the court to adopt.



32. I also reject Mr Wolfe’s submission that his argument finds support in the references to article 4(7) of the Water Framework Directive in the definition of “water damage” in article 2(1)(b).

33. The purpose of the Water Framework Directive, announced in its article 1(1), is “to establish a framework for the protection of inland surface waters ... which ... prevents further deterioration and protects and enhances the status of aquatic ecosystems ...”. Article 4(1) identifies two specific objectives: first, under article 4(1)(a)(i), that Member States are to implement the necessary measures to prevent deterioration of the status of all bodies of surface water; and second, under article 4(1)(a)(ii) and (iii), that Member States are to protect and restore all bodies of surface water with the aim of achieving good status by the end of 2015 at the latest. Article 4(7) provides:

“Member States will not be in breach of this Directive when:

- failure to achieve good groundwater status, good ecological status or, where relevant, good ecological potential or to prevent deterioration in the status of a body of surface water or groundwater is the result of new modifications to the physical characteristics of a surface water body or alterations to the level of bodies of groundwater, or
- failure to prevent deterioration from high status to good status of a body of surface water is the result of new sustainable human development activities ...”;

and a number of specified conditions are met.

34. In *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v Bundesrepublik Deutschland* Case C-461/13 (“the Weser case”), the Grand Chamber of the European Court of Justice observed (in paragraph 37 of its judgment) that “the ultimate objective of [the Water Framework Directive] is to achieve, by coordinated action, ‘good status’ of all EU surface waters by 2015”. The two objectives under article 4(1) – the obligation to prevent deterioration under article 4(1)(a)(i) and the obligation to enhance under article 4(1)(a)(ii) and (iii) – were “separate, although intrinsically linked” (paragraph 39). The court observed (in paragraph 44) that “[the] derogation regime provided for in Article 4(7) ... constitutes a matter which confirms the interpretation that prevention of deterioration of the status of the bodies of water is binding in nature”. On the two main issues arising for its preliminary ruling, it held (in paragraph 71):

- “1. Article 4(1)(a)(i) to (iii) of [the Water Framework Directive] must be interpreted as meaning that the Member States are required – unless a derogation is granted – to refuse authorisation for an individual project where it may cause a deterioration of the status of a body of surface water or where it jeopardises the attainment of good surface water status or of good ecological potential and good surface water chemical status by the date laid down by the directive.
2. The concept of ‘deterioration of the status’ of a body of surface water in Article 4(1)(a)(i) ... must be interpreted as meaning that there is deterioration as soon as the status of at least of one of the quality elements, within the meaning of Annex V to the directive, falls by one class, even if that fall does not result in a fall in classification of the body of surface water as a whole. However, if the quality element concerned, within the meaning of that annex, is already in the lowest class,

any deterioration of that element constitutes a ‘deterioration of the status’ of a body of surface water, within the meaning of Article 4(1)(a)(i).”

35. Hickinbottom J. observed (in paragraph 132 of his judgment) that “[preventing] environmental deterioration can properly be said to assist with ... ultimate progress towards ultimately acceptable environmental positions, as appears to be reflected in [the Water Framework Directive]”, but added that “the focus” of the Water Framework Directive is different from that of the Environmental Liability Directive. He went on to say (in paragraph 133) that “[the Environmental Liability Directive] is firmly focused on deterioration of the environment of bodies of water, notably the prevention of deterioration and, if such occurs, its remediation by the operator who caused it under the polluter pays principle”.
36. I agree. And I do not accept that the references to the Water Framework Directive in article 2(1)(b) of the Environmental Liability Directive has the effect of modifying the concept of “water damage” for the purposes of that directive. The judgment of the Grand Chamber in the Weser case does not suggest otherwise. The twin objectives stated in article 4(1) of the Water Framework Directive do not enlarge the meaning of “damage” beyond its definition in article 2(2) of the Environmental Liability Directive, or the concept of “water damage” in article 2(1)(b), beyond a measurable deterioration from the “baseline condition”. The provisions for remediation in section 1 of Annex II, which stand on the basic principle of restoring the environment to its “baseline condition”, apply not only to “damage to protected species and natural habitats” within article 2(1)(a) but also to “water damage” as defined within article 2(1)(b). Thus they apply to any damage that significantly adversely affects “(i) the ecological, chemical or quantitative status or the ecological potential, as defined in [the Water Framework Directive] of the waters concerned ...”. And the specific exception made in article 2(1)(b)(i) for “adverse effects where Article 4(7) of [the Water Framework Directive] applies” does not generate a larger concept of “damage” than is defined in article 2(2). The breadth of the derogations in article 4(7) of the Water Framework Directive does not serve to expand the regime for the prevention and remediation of “water damage” under the Environmental Liability Directive. As Hickinbottom J. said (in paragraph 164 of his judgment) “[although] article 2(1)(b) requires [article 4(7) of the Water Framework Directive] to be read across, it can only be read across as a defence to the obligations imposed by the [Environmental Liability Directive] – it cannot dictate them”.
37. Finally, I cannot see how Mr Wolfe’s argument gains anything from the provisions of article 17 as to the “Temporal application” of the Environmental Liability Directive. These provisions are governed by the concept of “damage”. They do not alter the meaning of that concept. They do not imply that “environmental damage” as defined in article 2(1) can arise in the absence of some deterioration in the environment caused by the activities of a particular operator, for whose remediation that operator is responsible. As Mr Forsdick submitted, the continuing impacts from preceding damage to the environment are necessarily inherent in the “baseline condition”.
38. Mr Wolfe took us to the judgment of the European Court of Justice in *Raffinerie Mediterranee (ERG) SPA v Ministero Dello Sviluppo Economico and others* Case C-378/08 [2010] 3 C.M.L.R. 9, in which the court acknowledged (at paragraph 41) that the Environmental Liability Directive “applies to damage caused by an emission, event or incident which took place after [30 April 2007] where such damage derives either from activities which were carried out after that date or activities which were carried out but had

not finished before that date”. The court went on to say (at paragraph 43) that “[it] is ... for the referring court to ascertain on the basis of the facts ... whether ... the damage in respect of which environmental remedial measures were imposed by the competent national authorities falls within one of the situations referred to at [paragraph 41] above”. But those passages in the court’s judgment do not support the proposition that damage caused by emissions before 30 April 2007 constitutes “environmental damage” for the purposes of the Environmental Liability Directive. For “environmental damage” within the scope of article 2(1) to be caused, the emission itself must have taken place after that date. Thus, as Mr Forsdick submitted, the current manifestations or consequences of eutrophication and accelerated algal growth, including less than “good” levels of dissolved oxygen in Llyn Padarn, will not constitute “environmental damage”. They are part of the “baseline condition” against which any present or potential “environmental damage” is to be assessed. It follows that the Environmental Liability Directive does not have the effect of requiring current discharges, which are themselves acceptable and do not cause a deterioration of the environment below “baseline condition”, to be ceased so as to accelerate the remediation of historic damage predating the coming into force of the Environmental Liability Directive in April 2007.

39. I therefore reject Mr Wolfe’s argument on the meaning and effect of the concept of “environmental damage” in article 2(2) of the Environmental Liability Directive. That argument was the foundation of the claim for judicial review, and is the basis for the declaratory relief now sought in this appeal. In my view it fails – and with it both claim and appeal.
40. I shall therefore deal shortly with the remaining submissions on which a conclusion is called for. For the rest, I would simply endorse what was said by the judge.

#### *Regulation 29 of the 2009 regulations*

41. Regulation 29(1) of the 2009 regulations permits an interested party to notify the appropriate enforcing authority of any “environmental damage” that is being, or has been, caused, or of which there is an “imminent threat”. Under regulation 29(3) the enforcing authority “must consider the notification and inform the notifier as to the action, if any, that it intends to take”.
42. Mr Wolfe submitted that, regardless of whether the anglers’ society had raised the point in their regulation 29 notification, NRW had to grapple with the question of “the “suppression” or recovery” of the environment. The anglers’ society had done everything required of them under regulation 29, notifying NRW that “environmental damage” had occurred as a result of sewage pollution of Llyn Padarn, and was continuing. The judge was wrong to hold that a notification is required to specify a particular kind of “environmental damage” arising from a particular incident to oblige the enforcing authority to consider it.
43. As Mr Wolfe recognized, this argument had become subsidiary to the main business of the appeal and was not fully argued before us. But I am not persuaded by his submission. I think Hickinbottom J. was right to conclude that, “as a matter of law, NRW was not under an obligation to consider damage that not only fell outside the scope of the notification, but was of a novel and entirely different type from that notified” (paragraph 102 of the judgment). The anglers’ society’s notification letter of 7 February 2012 did not, in fact, require NRW to consider “environmental damage” in the sense of – as the judge put it – “a

deceleration of improvement to the environmental situation”. As he held, they did not, “as a matter of law, err in not considering it in the 2014 decision document ...” (paragraph 103).

*Mechanism for the causation of “environmental damage”*

44. In the court below it was argued by Mr Forsdick, that even if, in its decision of December 2014, NRW had considered “a deceleration of improvement” in the environment as a possible form of “environmental damage” under the Environmental Liability Directive, the outcome would have been the same.
45. Hickinbottom J. acknowledged (in paragraph 153 of his judgment) that “matters of expert assessment are for the NRW, and not this court”, and that NRW “did not consider the particular issue of whether discharges from the Llanberis STW caused a deceleration in any environmental element reaching its appropriate “good” standard”. He nevertheless concluded that Mr Forsdick’s submission was sound. He referred (in paragraph 157) to “the clear *findings* made by NRW in the decision document, particularly about mechanism”, which included this:

“The decision document proceeds on the basis that the mechanism relied upon by [the anglers’ society] as the sole mechanism for environmental damage in this case (i.e. increased [total phosphorus] levels causing algal growth, which in turn causes reduced [dissolved oxygen] as a result of lake floor decomposition) is, indeed, the only relevant mechanism that is potentially at work (see paragraph 160). But, in any event, although the [dissolved oxygen] level is less than “good” and there is evidence that charr generally prefer well-oxygenated water, there appears to me to be no specific evidence that the lower levels of [dissolved oxygen] have, in this case, led to any slowing of the return of the charr to acceptable environmental status by (e.g.) the lack of [dissolved oxygen] in the hypolimnion restricting their summer habitat.”

The judge therefore concluded that the claim for judicial review would have failed on the facts in any event (paragraphs 158, 160 and 161).

46. I am inclined to agree. But as the judge recognized (in paragraph 153), and I accept, this question does not arise unless the concept of “environmental damage” in the Environmental Liability Directive bears the wider meaning for which the anglers’ society contends – which in my view it clearly does not.

*The site integrity test in the 2009 regulations – ground 1*

47. “Environmental damage” is defined in regulation 4(1) of the 2009 regulations as including damage to “(a) protected species or natural habitats ...”. Regulation 4(2) defines “[environmental] damage to protected species or natural habitats or [an SSSI]” as “damage of a kind specified in Schedule 1”. Schedule 1 further defines “environmental damage” for the purposes of regulation 4. Paragraph 1 provides that “[in] the case of protected species or natural habitat (other than damage on [an SSSI] to which paragraph 4 applies) the damage must be such that it has a significant adverse effect on reaching or maintaining the favourable conservation status of the protected species or natural habitat...”. Paragraph 4(1) of Schedule 1 provides that, in the case of an SSSI, the damage must be to the species or habitats notified under section 28 of the 1981 Act, or species or habitats protected under the

Habitats or Wild Birds Directives. Paragraph 4(2) provides that “[the] damage must have an adverse effect on the integrity of the site (that is, the coherence of its ecological structure and function, across its whole area, that enables it to sustain the habitat, complex of habitats or the levels of populations of the species affected)”.

48. As Hickinbottom J. said in paragraph 91 of his judgment:

“In its fully developed form, [ground 1] involves the contention that (i) in making [the 2009 regulations], the Welsh Ministers had exercised their power under article 2(3)(c) of the [Environmental Liability Directive], to determine that all SSSI’s in Wales be designated as habitats for equivalent purposes as those laid down in the Habitats Directive, SSSIs enjoy the same protection as habitats protected under that Directive ... ; and (ii) in respect of such sites, the site integrity test for damage found in paragraph 4(2) of Schedule 1 to the [2009 regulations] must be ignored because it runs counter to the test for protection from damage that applies to habitats protected under the Habitats Directive. In considering the environmental damage to the Llyn Padarn SSSI, NRW therefore erred by applying the site integrity test.”

49. Mr Wolfe’s submitted that, under article 2(3)(c) of the Environmental Liability Directive, SSSI’s in Wales, including the SSSI comprised in Llyn Padarn, have been designated as “natural habitats”, and the Arctic charr as a “protected species”, with equivalent protection to the habitats and species listed in the annexes to the Birds Directive and the Habitats Directive. Therefore, submitted Mr Wolfe, it was not open to the Welsh Ministers to provide, as they did in regulation 4 of the 2009 regulations, for the assessment of “environmental damage” to such habitats and species by means of a “site integrity test” rather than a “favourable conservation test”.

50. Before us this argument and the other parties’ response to it were not developed beyond counsel’s written submissions. It was dealt with by the judge in a thorough and compelling analysis (in paragraphs 113 to 128 of his judgment), which brought him to this conclusion (in paragraph 128):

“... [In] making the [2009 regulations] to include provisions for SSSIs, the Welsh Ministers did not make a determination that all Wales SSSIs should be designated for purposes equivalent to those laid down in the Habitats Directive, such that the provisions of the [Environmental Liability Directive] that apply to protected habitats and species apply equally to SSSIs and species that inform their designation as SSSIs. The [2009 regulations], as properly construed, provide for parallel provisions for SSSIs and protected habitats and species under [the Birds Directive and the Habitats Directive]. Insofar as regulation 4(2) purports to set a standard of protection for such protected habitats and species that is less than that required by those two Directives, the lawfulness of that provision is immaterial to the issues in this claim, the Llyn Padarn SSSI not being a Special Area of Conservation under the European regime.”

I agree with that conclusion and cannot usefully add to it.

#### *Other failures of transposition alleged in ground 3*

51. Again without elaboration in oral argument before us, Mr Wolfe submitted that in two further respects the 2009 regulations were flawed by failures of transposition: first, a failure

to transpose the definition of “environmental damage” in article 2(1) of the Environmental Liability Directive in that regulation 4(3) restricts the definition of “[environmental] damage to surface water” to damage such that the specified element “changes sufficiently to lower the status of the water body in accordance with [the Water Framework Directive] ...”; and second, a failure to transpose article 4(7) of the Water Framework Directive in that regulation 9 refers only to an exception relating to the “deterioration from high status to good status of a body of surface water resulting from new sustainable human development activities pursuant to that Directive”.

52. As Hickinbottom J. concluded (in paragraphs 165 and 166 of his judgment) those submissions flow from the anglers’ society’s mistaken construction of the concept of “environmental damage” in article 2(1) of the Environmental Liability Directive. They too must therefore be rejected.

*Ground 6 of the claim – preventive measures*

53. Article 5 (1) of the Environmental Liability Directive provides that “[where] environmental damage has not yet occurred but there is an imminent threat of such damage occurring, the operator shall, without delay, take the necessary preventive measures”. Article 5(2) requires Member States to “provide that, where appropriate, and in any case whenever an imminent threat of environmental damage is not dispelled despite the preventive measures taken by the operator, operators are to inform the competent authority of all relevant aspects of the situation, as soon as possible”. Article 5(3) provides that the competent authority “may, at any time ... (b) require the operator to take the necessary preventive measures ...”. Article 5(4) states that the competent authority “shall require that the preventive measures are taken by the operator ...”.

54. Regulation 13 of the 2009 regulations, “Preventing environmental damage”, provides:

“(1) An operator of an activity that causes an imminent threat of environmental damage, or an imminent threat of damage in relation to which there are reasonable grounds to believe will become environmental damage, must immediately –  
(a) take all practicable steps to prevent the damage ...  
...

(2) The enforcing authority may serve a notice on that operator that –  
(a) describes the threat;  
(b) specifies the measures required to prevent the damage; and  
(c) requires the operator to take those measures, or measures at least equivalent to them, within the period specified in the notice.

(3) Failure to comply with paragraph (1) or a notice served under paragraph (2) is an offence.”

55. The anglers’ society’s argument on this ground was that NRW unlawfully failed to require preventive measures of Dwr Cymru restraining its discharges into Llyn Padarn. Article 5 of the Environmental Liability Directive required such measures to be taken, but that requirement was not adequately transposed in regulation 13 of the 2009 regulations. Regulation 13(2) affords the enforcing authority only a discretion to serve a notice

requiring an operator to take preventive measures, rather than imposing upon it duty to do so.

56. Patterson J. saw no arguable merit in this ground when she considered the application for permission to apply for judicial review on the papers. Nor did Hickinbottom J. when it was argued before him (see paragraphs 173 and 174 of his judgment). Nor did Treacy L.J. when granting permission to appeal. I also think it untenable. It is, as Mr Forsdick submitted, based on a misreading of article 5 of the Environmental Liability Directive. Article 5 did not impose a duty on NRW to require preventive action of Dwr Cymru. The requirement in article 5(1) that the operator is to “take the necessary preventive measures” is mirrored in regulation 13(1)(a) of the 2009 regulations. The requirement in article 5(2) that the operator is to inform the competent authority “of all relevant aspects of the situation ...” is mirrored in regulation 13(1)(b). Under article 5(3)(b) the competent authority “may” at any time – not “must” – require the operator “to take the necessary preventive measures” and, under article 5(4), it must require that “the preventive measures” are taken by the operator. This power and consequent requirement are mirrored in regulation 13(2). If the power under article 5(3) is exercised, the duty under article 5(4) is triggered. The reference to “the preventive measures” in article 5(4) is – and can only be – to the “necessary preventive measures” identified by the competent authority in the exercise of its discretionary power under article 5(3).
57. As Hickinbottom J. said (in paragraph 173(ii) of his judgment), the construction of article 5 proposed by Mr Wolfe “would make the power in article 5(3)(b) otiose, because it would be swept up in the obligation to do the same thing in article 5(4)”. He was right to reject as unarguable the submission that the transposition of article 5 in regulation 13 of the 2009 regulations was flawed. It was not. Permission to apply for judicial review was rightly refused on this ground.
58. A further reason for refusing permission on ground 6 is that an order to quash NRW’s decision is no longer sought. As Mr Forsdick submitted, what the anglers’ society is now seeking on this ground is, in effect, the court’s advice on the approach NRW should take to some imminent threat of “environmental damage” that might emerge in the future – or might not. Providing an “advisory opinion” is not a task for the court in a claim for judicial review (see the judgment of Munby J. in *R. (on the application of the Howard League for Penal Reform) v Secretary of State for the Home Department* [2002] EWHC 2497 (Admin), at paragraph 140).

*Should a reference now be made to the European Court of Justice?*

59. Mr Wolfe submitted that a reference should be made to the Court of Justice of the European Union under article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union.
60. I disagree. Mr Forsdick and Mr Gordon rightly reminded us of the principles emphasized by the European Court of Justice in *Srl CILFIT v Ministero della Sanita* Case 283/81 [1982] E.C.R. 3415. With those principles in mind, I cannot accept that an argument contrary to the conclusion I have reached on the meaning of the concepts of “damage” and “environmental damage” in article 2 of the Environmental Liability Directive might be accepted either by the domestic court in any other Member State or by the European Court of Justice (see the judgment of Lord Kerr in *R. (on the application of ZO (Somalia) v Secretary of State for the Home Department* [2010] 1 W.L.R. 1948, at paragraph 51). The

meaning of each of those two concepts is, in my view, quite clear. It was resolved by the judge, without difficulty or doubt, in his comprehensive judgment. And in my view, as Mr Forsdick, Mr Gordon and Mr Kimblin submitted, there is no realistic prospect of a different construction being adopted. This, I believe, is one of those cases in which – to adopt Lord Sumption’s formulation in *R. (on the application of HS2 Action Alliance Ltd.) v Secretary of State for Transport* [2014] UKSC 3 (in paragraph 127 of his judgment) – on the relevant “[questions] of interpretation the meaning of the text is beyond reasonable dispute ...”.

### *Conclusion*

61. For the reasons I have given I would dismiss the appeal on all grounds.

### **Lady Justice King**

62. I agree.

### **Lord Justice Laws**

63. I also agree.



**Civile Sent. Sez. 3 Num. 21936 Anno 2017**

**Presidente: SPIRITO ANGELO**

**Relatore: DE STEFANO FRANCO**

**Data pubblicazione: 21/09/2017**

**SENTENZA**

PU

sul ricorso 16050-2014 proposto da:

PROVINCIA TREVISO in persona del Presidente pro  
tempore Dott. LEONARDO MURARO, elettivamente  
domiciliato in ROMA, VIA BARNABA TORTOLINI 13, presso  
lo studio dell'avvocato MARIO ETTORE VERINO, che lo  
rappresenta e difende unitamente all'avvocato  
SEBASTIANO TONON giusta procura speciale a margine  
del ricorso;

2017

1540

- ricorrenti -

**contro**

BONATO ENZO, FLLI BONATO DI BONATO ENZO & C SNC;

- intimati -

avverso la sentenza n. 2970/2013 della CORTE  
D'APPELLO di VENEZIA, depositata il 12/12/2013;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica  
udienza del 06/07/2017 dal Consigliere Dott. FRANCO  
DE STEFANO;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore  
Generale Dott. ALESSANDRO PEPE che ha concluso per il  
rigetto di tutti i motivi del ricorso tranne per il  
5° accoglimento spese di lite;

udito l'Avvocato MARIO ETTORE VERINO;

udito l'Avvocato SEBASTIANO TONON;

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

## **Fatti di causa**

1. La Provincia di Treviso si costituì parte civile nel procedimento penale intentato nel 2003 a carico di Enzo Bonato, tratto a giudizio dinanzi al tribunale di quel capoluogo siccome imputato del reato p. e p. dall'art. 51, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 22/97 per avere, quale responsabile della F.lli Bonato & C., autorizzata all'esercizio di discarica di rifiuti inerti non pericolosi, proceduto allo smaltimento di rifiuti speciali tossici e nocivi ed altri non rispondenti alla definizione di rifiuto inerte, senza neppure delimitare la zona adibita allo stoccaggio di rifiuti contenenti amianto; ma l'imputato fu assolto in primo grado, sostanzialmente per difetto dell'elemento soggettivo.

2. L'appello interposto dalla sola parte civile fu peraltro accolto dalla corte territoriale lagunare (con sentenza n. 842/10), che, ritenuto provato anche l'elemento soggettivo del reato sotto il profilo della colpa per la superficialità dei controlli posti in essere e quindi insufficienti ai fini del d.m. 141/98, condannò solidalmente imputato e responsabile civile al risarcimento del danno in favore dell'appellante costituita, da liquidarsi in sede civile, accordando alla Provincia una provvisoria di € 200.000 in relazione alle spese che avrebbe dovuto sostenere per la bonifica.

3. Questa Corte di cassazione, dal canto suo e con sentenza n. 36818/11, annullò la sentenza di appello limitatamente al capo di concessione della provvisoria, per insufficienza della motivazione sui criteri della determinazione e mancata considerazione di alcune voci di danno, rinviando al giudice civile competente in grado di appello: il quale, respinte le preliminari eccezioni di inammissibilità e di difetto di legittimazione, ritenne poi di applicare al merito gli artt. 300 e ss. del d.lgs. n. 152/06, come modificati dall'art. 5bis del d.l. n. 135/09, qualificati vincolanti anche per i giudizi in corso e tali da fondare la conclusione del carattere meramente residuale del criterio risarcitorio per la riparazione del danno ambientale, in armonia con la

direttiva 2004/35/CE; sicché, confinato il risarcimento per equivalente pecuniario alla sola ipotesi in cui le misure di effettivo ripristino della precedente situazione o, in mancanza, quelle di riparazione complementare o compensativa, risultassero in tutto o in parte omesse, impossibili o eccessivamente onerose o adottate in modo incompleto o difforme rispetto a quanto prescritto, opinò che la persistente pendenza di un progetto di messa in sicurezza permanente della discarica escludesse che fossero maturati i presupposti per procedere ad una condanna al risarcimento del danno, così rigettando, sotto il profilo del danno ambientale, alcuna provvisoria; mentre, quanto alle voci del danno all'immagine e di sviamento di funzioni, quantificò il primo in € 5.000 in valori attuali, condannando il Bonato in proprio e la f.lli Bonato snc al pagamento di tale somma, liquidando infine le spese per il procedimento penale come dalla sentenza della corte di appello riformata su altro punto dalla Corte di cassazione, nonché quelle del giudizio di legittimità in € 3.400,00 e del giudizio di rinvio in € 3.050,00, oltre accessori.

4. Per la cassazione di tale sentenza, pubblicata il 12/12/2013 col n. 2970, ricorre oggi, affidandosi a cinque motivi, la Provincia di Treviso, cui non resistono gli intimati con controricorso.

### **Ragioni della decisione**

1. Preliminare osservazione a farsi è che la sentenza oggi gravata è stata resa dal giudice civile di appello in sede di rinvio a quello disposto dalla Corte di cassazione in sede penale, ai sensi dell'art. 622 cod. proc. civ.; in particolare, Cass. pen. 14/06/2011, n. 36818, imp. Bonato, ai punti 6.1.2.1 e 6.1.2.2 della motivazione, a sostegno dell'annullamento della sola parte della sentenza della corte di appello penale di Venezia relativa alla concessa provvisoria, ha qualificato:

a) insufficiente la motivazione a sostegno della provvisoria liquidata, in quanto limitata ad un generico riferimento alle spese di bonifica della discarica, senza quantificare, neanche in via provvisoria

e indicativa, tali spese e senza fare alcuno specifico riferimento alle concrete modalità di bonifica;

b) mancante la considerazione di altri profili propriamente ambientali, diversi cioè dai costi di bonifica, ma pure del danno all'immagine e di quello da sviamento di funzione, pure oggetto di domanda risarcitoria della stessa parte civile.

2. Va a questo punto ricordato che il giudizio in grado si appella sulle domande civili, celebrato a seguito di annullamento da parte della Corte di cassazione della sentenza penale, presenta struttura «chiusa», ai sensi dell'art. 394 cod. proc. civ. (Cass. 10/04/2015, n. 7175), poiché è da considerarsi come un giudizio civile di rinvio del tutto riconducibile alla normale disciplina del giudizio di rinvio quale espressa dagli artt. 392 e ss. cod. proc. civ. (Cass. 09/08/2007, n. 17457).

3. In applicazione dei principi generali sull'ambito del giudizio di rinvio, allora, il vincolo derivante dal rinvio disposto da questa Corte in sede penale ai sensi dell'art. 622 cod. proc. pen. nella presente fattispecie impedisce di ridiscutere la sussistenza dei presupposti per la provvisoria già riconosciuta in quella sede, ma circoscrive l'ambito della controversia ancora legittimamente esperibile, davanti al giudice del rinvio prima e in questa sede - impugnandosene la relativa pronuncia - poi: a) alla quantificazione del danno ambientale in senso stretto, da non esaurirsi nelle sole spese di bonifica oltretutto genericamente indicate; b) alla considerazione espressa, benché stavolta forse senza pregiudizio della questione della spettanza, delle voci di danno ulteriore, all'immagine e da sviamento di funzione.

4. In quest'ambito, non può rilevare quindi alcuna questione, che andava posta esclusivamente davanti al giudice penale e prima che questa Corte in sede penale annullasse la pronuncia di appello sul punto, sulla spettanza, oltre che della condanna generica (la quale

rimane ferma, qui neppure potendo farsi questione della compatibilità o dei rapporti con l'altro capo sulle domande civili), anche ed appunto della provvisoria: la quale ultima, nell'ambito del processo penale, non è connotata dalla provvisorietà intrinseca di quella del processo civile e neppure nel caso di sua concessione congiunta alla pronuncia di condanna generica, ma piuttosto alla ben diversa circostanza della liquidazione del risarcimento in base alla prova qualificata già raggiunta.

5. Ne consegue che in questa sede è intangibile, per il tenore letterale della sentenza di annullamento con rinvio ai sensi dell'art. 622 cod. proc. pen., che sussistano pienamente i presupposti per la provvisoria e che cioè una prova sia stata raggiunta sull'*an debeat* del risarcimento del danno ambientale e delle altre voci di danno, essendo rimesse al giudice civile in sede di rinvio soltanto la quantificazione dell'uno e l'espressa considerazione delle altre.

6. Così delimitato l'ambito della controversia, possono prendersi in considerazione le doglianze della ricorrente Provincia di Treviso, la quale si duole:

- col primo motivo, di «violazione dell'art. 360, comma 1 – punto 3, c.p.c., in relazione agli artt. 539 c.p.p., 112 e 384 c.p.c.», di «violazione dell'art. 360, comma 1 – punto 3, c.p.c. in relazione agli artt. 300 e 311 d.lgs. 03/04/2006 n. 152, come modificati dall'art. 5 bis D.L. 5 bis, comma 1 – lett. C), D.L. 25/09/2009 n. 135 (conv. L. 20/11/2009 n. 166), e all'art. 25 L. 06 agosto 2013 n. 97», di «violazione dell'art. 360, comma 1 – punto 3, c.p.c. in relazione al principio di irretroattività della legge (art. 11 Disposizioni sulla legge in generale), ai principi di disparità di trattamento, tutela dell'affidamento, coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico (art. 3 Cost.), e in relazione agli artt. 17 e 19 della direttiva 2004/35/CE», nonché di «violazione dell'art. 360, comma 1 – punto 3, c.p.c. in relazione agli artt. 2, 3, 9, 41, 42, 111 e 117 Costituzione, dell'art.

2043 c.c. e dell'art. 18 L. 349/86» e di «violazione dell'art. 360, comma 1 – punto 5, c.p.c.»;

- col secondo motivo, di «violazione dell'art. 360, comma 1 – punto 3, c.p.c. in relazione agli artt. 112 e 384 c.p.c., 2043 c.c., 2059 c.c., 18 L. 349/1986, 300 e 311 d.lgs. 152/2006» e di «violazione dell'art. 360, comma 1 – punto 5, c.p.c.»;

- col terzo motivo, di «violazione dell'art. 360, comma 1 – punto 3, c.p.c. in relazione agli artt. 112 e 384 c.p.c., 3 ter, 178, 239, 300 e 311 d.lgs. 152/2006» e di «violazione dell'art. 360, comma 1 – punto 5, c.p.c.»;

- col quarto motivo, di «violazione dell'art. 360, comma 1 – punto 3, c.p.c. in relazione all'art. 112 e 384 c.p.c. e agli artt. 2043 e 2059 c.c.» e di «violazione dell'art. 360, comma 1 – punto 5, c.p.c.»;

- col quinto motivo, di «violazione dell'art. 360, comma 1 – punto 3, c.p.c. in relazione agli artt. 91, 112 e 384 c.p.c., in relazione all'art. 1, Capitolo II, D.M. 08/04/2004 n. 127, in relazione all'art. 4 D.M. 20/07/2012 n. 140 e alla relativa tabella A» e di «violazione dell'art. 360, comma 1 – punto 5, c.p.c.».

7. Il primo motivo, in buona sostanza incentrato sulla censura alla applicazione retroattiva della normativa sopravvenuta, è infondato.

8. Infatti, il richiamato vincolo derivante dal rinvio di questa Corte in sede penale non si estendeva anche ai criteri di quantificazione del risarcimento, avendo quella solo rilevato l'applicabilità della normativa sopravvenuta all'art. 18 della legge n. 348 del 1986 (ed individuata negli artt. 300, 303 e 311 del d.lgs. n. 152 del 2006, come modificati dall'articolo 5-bis del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009) e trovando necessariamente applicazione un'eventuale normativa ulteriormente sopravvenuta: ciò che neppure un eventuale espresso vincolo – che invece, come detto, qui manca – imposto dal giudice di legittimità a quello del rinvio avrebbe potuto impedire.

9. Infatti, l'efficacia vincolante della sentenza di cassazione con rinvio presuppone il permanere della disciplina normativa in base alla quale è stato enunciato il principio di diritto, sicché essa viene meno allorché quella disciplina sia stata successivamente abrogata, modificata o sostituita per effetto di *ius superveniens* (tra moltissime: Cass. ord. 04/02/2015, n. 1995; Cass. 24/11/1981, n. 6251) e col solo limite della formazione di un giudicato interno sul punto (anche in questo caso, tra le altre: Cass. 12/11/2014, n. 24129).

10. Ora, nella specie: in primo luogo, nessuno dei parametri invocati dalla ricorrente per scongiurare la retroattività della legge ulteriormente sopravvenuta influenzano la fattispecie, soprattutto una volta che l'armonizzazione della normativa interna a quella eurounitaria sia correttamente intesa secondo quanto appresso si verrà a dire; in secondo luogo, come questa Corte ha già ormai da tempo statuito, in dipendenza delle complesse vicende della normativa ambientale e di cui si dirà di qui a tra breve, i nuovi criteri risarcitori da ultimo stabiliti si applicano anche ai giudizi in corso in virtù di espressa disposizione di legge, solo in tal modo potendo evitarsi la responsabilità dello Stato italiano, membro dell'Unione ed unitariamente considerato e quindi anche quale Stato in persona dei suoi giudici di ultima istanza (per tutte, Corte Giust. CE 30 settembre 2003, in C-224/01, Kobler, ovvero 13 giugno 2006, in C-173/03, Traghetti del Mediterraneo; per la giurisprudenza di questa Corte v. pure, tra le ultime, Cass., ord. 29 gennaio 2015, n. 1575, ove altri riferimenti), per la violazione concreta della disciplina comunitaria – o, ora, eurounitaria – recata da un *acte claire*, quale certamente deve qualificarsi la normativa in materia ambientale, alla stregua della duplice procedura di infrazione avviata nei confronti della Repubblica italiana proprio per la mancata applicazione di quei principi generalissimi, tra cui quelli in tema di esclusione del risarcimento per equivalente (in tali espressi termini, Cass. 06/05/2015, n. 9015; sulla



prima parte, nello stesso senso e tra le altre: Cass. 20/07/2016, n. 14935; Cass. 04/04/2017, n. 8662).

11. Deve di conseguenza concludersi che è corretta la premessa da cui muove la qui gravata sentenza sull'immediata applicabilità, anche al giudizio in corso e nonostante i limiti del giudizio di rinvio (che peraltro, per quanto detto, non comprendevano i criteri di risarcimento, sempre che quelli ivi indicati non fossero poi i medesimi di quelli disegnati dalla normativa ulteriormente sopravvenuta), dei nuovi criteri in tema di risarcimento del danno; ma deve tuttavia immediatamente soggiungersi che del tutto scorretta è la conseguenza che la medesima corte territoriale ne trae: sicché, infondato il primo motivo, i successivi secondo, terzo e quarto, emendati dal riferimento non corretto all'art. 384 cod. proc. civ. ed unitariamente considerati per l'evidente intima connessione, vanno al contrario reputati fondati per quanto di ragione.

12. Infatti, questa Corte ha chiaramente affermato che, in dipendenza dell'immediata applicabilità anche ai giudizi pendenti dei nuovi criteri risarcitori, pure se riferiti a fatti anteriori alla data di applicabilità della direttiva comunitaria, «è applicabile l'art. 311 del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo modificato, da ultimo, dall'art. 25 della legge n. 97 del 2013, ai sensi del quale resta esclusa la risarcibilità per equivalente, dovendo ora il giudice individuare le misure di riparazione primaria, complementare e compensativa ivi prescritte e, per il caso di loro omessa o incompleta esecuzione, determinarne il costo, in quanto solo quest'ultimo (ovvero il suo rimborso) potrà essere oggetto di condanna nei confronti dei danneggianti».

13. E, per quanto maldestra o incongrua possa definirsi in dottrina la contraddizione tra la solenne limitazione *de futuro* del campo di applicazione della nuova legge e la disciplina transitoria che estende invece i principi ed i criteri risarcitori anche ai giudizi in

corso, nel conflitto apparente tra le due norme deve prevalere, siccome speciale nelle controversie già pendenti, appunto la seconda, del resto sorretta dalla sua condivisibile e legittima *ratio* di immediata applicabilità di norme ritenute di respiro e portata talmente generale da non poter soffrire dilazione nella produzione degli effetti: tanto da renderle efficaci, di fatto, anche *de praeteritu*, sol che il giudizio sulle conseguenze delle condotte di pregiudizio all'ambiente sia ancora in corso per la determinazione di quelle ed il ristoro del patrimonio dei danneggiati (e confinando l'irretroattività, ad esempio, ad ogni altro aspetto del *corpus* normativo, tra cui la peraltro ben corposa sezione relativa ai procedimenti di accertamento e di intervento preventivo e repressivo da parte di Autorità pubbliche).

14. In forza di tale principio può quindi fin d'ora anticiparsi la conclusione che non è affatto esclusa una condanna al pagamento di una somma di denaro corrispondente al costo o al rimborso delle misure di riparazione primaria, complementare o compensativa, come individuate dalla competente autorità amministrativa o, nei casi che si diranno, comunque come determinate – in applicazione peraltro della medesima normativa che la prima dovrebbe applicare in puntuale espletamento della sua pubblica funzione – dal giudice ordinario dinanzi al quale pende ancora la domanda introdotta prima della data di applicabilità della legge n. 97 del 2013, beninteso con la specificazione, o – se si vuole – alla condizione che quelle non siano eseguite in tutto o in parte o puntualmente dal soggetto responsabile.

15. Ne deriva che è irrimediabilmente errata l'esclusione, come operata dalla corte di appello per rigettare la domanda di provvisoria, dei presupposti per il riconoscimento di una condanna pecuniaria in favore della danneggiata, già costituita parte civile nel procedimento penale, Provincia di Treviso, per il solo fatto della pendenza di una non meglio identificata procedura di bonifica, la cui compatibilità con la normativa comunitaria o la sua qualificabilità



come idonea misura di riparazione primaria, complementare o compensativa integralmente soddisfattiva a termini di detta normativa non è stata minimamente neppure tentata, ma che comunque neppure basterebbe ad evitare al danneggiante ed alla responsabile civile la condanna al pagamento delle somme corrispondenti al costo o al rimborso delle dette misure, da identificare compiutamente dalla autorità amministrativa competente o - in mancanza o in attesa - dallo stesso giudice civile preventivamente adito, per il caso che, nel tempo previsto dall'autorità amministrativa o determinato dal giudice ordinario secondo la normativa comunitaria, esse non siano poste in essere integralmente e puntualmente.

16. Al riguardo, può qui bastare un richiamo alla motivazione, sorretta da ampia e meticolosa ricostruzione del quadro normativo, di Cass. 04/04/2017, n. 8662, la quale:

a) ricorda che il modello di responsabilità disciplinato nel d.lgs. 152/2006 rievoca quello configurato con l'art. 18 dalla L. 349 del 1986, che a sua volta era plasmato sulla figura della responsabilità aquiliana, specificando che da entrambi eredita la natura soggettiva e dalla prima il presupposto della violazione di leggi e regolamenti quale elemento essenziale dell'illecito, oltreché la contemplazione della semplice «alterazione», sufficiente a configurare il danno ambientale;

b) rammenta essere prescritto l'obbligo del responsabile del danno ambientale all'effettivo ripristino a sue spese della precedente situazione e, in mancanza, all'adozione di misure di riparazione complementare e compensativa di cui alla Direttiva 2004/35/CE; per aggiungere che quando l'effettivo ripristino o l'adozione di misure di riparazione complementare o compensativa risultino in tutto o in parte omessi, impossibili o eccessivamente onerosi ai sensi dell'art 2058 cod. civ. o comunque attuati in modo incompleto o difforme



rispetto a quelli prescritti, il danneggiante è obbligato in via sostitutiva al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato;

c) rileva che il successivo d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito con mod. dalla l. 20 novembre 2009, n. 166, ha poi precisato, all'art. 5 bis - per neutralizzare la prima contestazione della UE del 2008 - (con normativa applicabile anche ai giudizi in corso in luogo della previgente L. n. 349 del 1986, art. 18 salva la sola formazione del giudicato) che il danno all'ambiente deve essere risarcito con le misure di riparazione «primaria», «complementare» e «compensativa» previste dalla Direttiva 2004/35/CE: prevedendo un eventuale risarcimento per equivalente pecuniario esclusivamente se le misure di riparazione del danno all'ambiente fossero state in tutto o in parte omesse, impossibili o eccessivamente onerose o fossero state attuate in modo incompleto o difforme rispetto a quelle prescritte;

d) considera che, allo scopo di conformare la disciplina italiana a quella dettata dalla Direttiva n. 35/2004 e di porre fine alle procedure di infrazione aperte dalla Commissione UE è stata emanata la Legge Europea 6 agosto 2013, n. 97, con inserimento dell'art. 298-bis ed introduzione della distinzione tra tipi di responsabilità a seconda delle attività coinvolte, ai sensi della Direttiva;

e) riscontra, in particolare, che tale norma dispone che «la disciplina della parte sesta del presente decreto si applica a) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato 5 ... b) al danno ambientale causato da un'attività diversa da quelle elencate nell'allegato V in caso di comportamento doloso o colposo», continuando nel senso che «2) La riparazione del danno ambientale deve avvenire ... anche mediante l'esperimento dei procedimenti finalizzati a conseguire dal soggetto che ha causato il danno, o la minaccia imminente di danno, le risorse necessarie a coprire i costi relativi alle misure di riparazione da adottare e non attuate dal medesimo soggetto»;

f) nota che all'art. 299, comma 5, del d.lgs. 152/2006 è eliminato il riferimento all'«equivalente patrimoniale», mentre all'art. 303, comma 1, lettera f), sono soppresse le parole da «i criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria» fino alla fine della lettera, con soppressione dell'intera lettera i) dell'art. 303 e delle parole «per equivalente patrimoniale» nella rubrica dell'art. 311;

g) riporta poi il testo del comma 2 e seg. dell'art. 311 («Quando si verifica un danno ambientale cagionato dagli operatori le cui attività sono elencate nell'allegato 5 alla presente parte sesta, gli stessi sono obbligati all'adozione delle misure di riparazione di cui all'allegato 3 alla medesima parte sesta secondo i criteri ivi previsti, da effettuare entro il termine congruo di cui all'art. 314, comma 2, del presente decreto. Ai medesimi obblighi è tenuto chiunque altro cagioni un danno ambientale con dolo o colpa. Solo quando l'adozione delle misure di riparazione anzidette risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, il MATTM determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa e corretta attuazione e agisce nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti. Il MATTM provvede in applicazione dei criteri enunciati negli allegati 3 e 4 della presente parte sesta alla determinazione delle misure di riparazione da adottare e provvede con le procedure di cui al presente titolo II all'accertamento delle responsabilità risarcitorie. Con decreto del MATTM, sentito il Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti, in conformità a quanto previsto dal punto 1.2.3. dell'allegato 3 alla presente parte sesta i criteri ed il metodi, anche di valutazione monetaria, per determinare la portata delle misure di riparazione complementare e compensativa. Tali criteri e metodi trovano applicazione anche ai

giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore del decreto di cui al periodo precedente. Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale. Il relativo debito si trasmette, secondo le leggi vigenti, agli eredi, nei limiti del loro effettivo arricchimento».

h) sottolinea che all'articolo 313, comma 2, le parole: «o il ripristino risulti in tutto o in parte impossibile, oppure eccessivamente oneroso ai sensi dell'articolo 2058 del codice civile, il MATTM con successiva ordinanza, ingiunge il pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, di una somma pari al valore economico del danno accertato o residuo, a titolo di risarcimento per equivalente pecuniario» sono sostituite dalle seguenti: «o all'adozione delle misure di riparazione nei termini e modalità prescritti, il MATTM determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle misure anzidette secondo i criteri definiti con il decreto di cui al comma 3 dell'articolo 311 e, al fine di procedere alla realizzazione delle stesse, con ordinanza ingiunge il pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, delle somme corrispondenti»; mentre sono soppressi, all'articolo 314, comma 3, il secondo ed il terzo periodo;

i) argomenta nel senso che, dall'esame delle norme succedutesi nel tempo, per quanto riguarda l'identificazione dell'attività idonea a determinare la responsabilità dell'agente e per la definizione di danno ambientale, deve farsi riferimento alla norma vigente al momento in cui si sono verificati i fatti; mentre solo per quanto riguarda i criteri di liquidazione del danno, anche per i giudizi in corso, per espressa previsione normativa, deve farsi riferimento ai criteri individuati dall'ultima norma entrata in vigore, vale a dire l'art.311 comma 3 come modificato dalla Legge 6 agosto 2013, n. 97;

l) statuisce che la liquidazione del danno ambientale per equivalente è ormai esclusa alla data di entrata in vigore della I. n. 97 del 2013, ma il giudice può ancora conoscere della domanda pendente alla data di entrata in vigore della menzionata legge in applicazione del nuovo testo dell'art. 311 del d.lgs. n. 152 del 2006 (come modificato prima dall'art. 5 bis, comma 1, lett. b, del d.l. n. 135 del 2009 e poi dall'art. 25 della I. n. 97 del 2013), individuando le misure di riparazione primaria, complementare e compensativa e, per il caso di omessa o imperfetta loro esecuzione, determinandone il costo, da rendere oggetto di condanna nei confronti dei soggetti obbligati (Cass., sent n. 14935 del 20/07/2016);

m) richiama, a conforto delle sue conclusioni, la sentenza n. 126 del 2016 della Consulta, che ha acclarato la legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (che attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e per esso allo Stato, la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale), per esaltare la conclusione del complesso *iter* legislativo col confinamento della tutela risarcitoria per equivalente alla sola ipotesi in cui le misure di riparazione fossero in tutto o in parte omesse, o attuate in modo incompleto o difforme rispetto a quelle prescritte ovvero impossibili o eccessivamente onerose;

n) ribadisce che, quanto alle misure di riparazione, se non provvede in prima battuta il responsabile del danno, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare procede direttamente agli interventi necessari, determinando i costi delle attività occorrenti per conseguire la completa e corretta attuazione e agendo nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti;

o) richiama il precedente di questa Corte n. 9012 del 2015, in base al quale oggi, con disposizione applicabile anche ai processi in

corso, il danno ambientale non può in nessun caso essere risarcito «per equivalente» pecuniario, ma ai sensi dell'art. 311, comma 3, terz'ultimo periodo, come modificato dall'ultimo intervento legislativo, i criteri e metodi appena codificati - cioè pure di valutazione monetaria per determinare la portata delle misure di riparazione complementare e compensativa - trovano applicazione anche ai giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore del decreto di cui al periodo precedente;

17. La qui richiamata Cass. 04/04/2017, n. 8863, ha quindi schematizzato come appresso le conclusioni da trarre:

a) ai sensi del comma 2 dell'art. 311 del d.lgs. n. 152 del 2006, vanno determinati i costi delle attività necessarie a conseguire la corretta e completa attuazione delle misure di riparazione di cui all'all. 3 alla parte 6 del medesimo d.lgs., quando il danno sia stato cagionato da operatori le cui attività sono elencate nell'all. 5 alla medesima parte 6; e solo per il caso in cui l'adozione delle misure di riparazione anzidette risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, vanno determinati i costi delle attività necessari e a conseguirne la completa e corretta attuazione e si agisce nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti;

b) ai sensi del comma 3 del medesimo art. 311, poi, vanno individuate le misure di riparazione da adottare con provvedimento relativo al caso di specie, mentre con decreto ministeriale vanno stabiliti (in conformità a quanto previsto dall'all. 3, punto 1.2.3, alla medesima parte 6 del d.lgs. n. 152 del 2006) i criteri per la determinazione delle misure di riparazione complementare e compensativa e per la loro valutazione monetaria;

c) la nuova disciplina va poi combinata al principio generale dell'art. 5 cod. proc. civ. in materia di *perpetuatio iurisdictionis* e



quindi alla persistenza della giurisdizione del giudice ordinario civile, sicché sarà quest'ultimo, investito della domanda di risarcimento per equivalente del danno ambientale, ad applicare, per provvedere sulla stessa, quei criteri e metodi e ad individuare le misure di riparazione primaria, complementare e compensativa e, per il caso di omessa o imperfetta loro esecuzione, a determinare il costo delle medesime da rendere oggetto di condanna nei confronti dei soggetti obbligati;

d) in applicazione di principi altrettanto generali di diritto processuale, analogamente proseguono i giudizi iniziati in epoca anteriore alla prima di dette novelle legislative - e quindi prima del d.lgs. n. 152 del 2006 - da soggetti diversi da quello in capo al quale è ora riconosciuta in via esclusiva la legittimazione: e correttamente saranno esaminate e decise le loro domande, ove gli originari attori vi insistano, ma all'indispensabile condizione dell'armonizzazione di quelle e delle eventuali condanne coi principi suddetti, in modo che quegli attori non conseguano risultati ormai vietati dal mutato assetto ordinamentale.

18. In convinta adesione a tale impostazione ed ai principi che la sorreggono, anche in questa sede essi devono allora trovare applicazione e, in accoglimento - per quanto di ragione, postulando essi l'erroneo presupposto dell'inapplicabilità retroattiva della normativa sopravvenuta, interpretata però scorrettamente nel senso dell'esclusione *tout court* di una condanna pecuniaria - dei motivi secondo, terzo e quarto nella parte in cui si riferiscono alla provvisoria relativa al danno ambientale in senso proprio, la sentenza impugnata deve essere cassata sul punto e rinviata alla stessa corte territoriale, affinché essa operi in base alla normativa del 2013 quelle preve valutazioni in fatto sull'individuazione delle misure di riparazione primaria, complementare e compensativa e sulla valutazione monetaria delle medesime, curando che le valutazioni contemplino espressamente gli effetti dell'applicazione delle nuove



disposizioni, per poi determinare il costo o il rimborso delle misure stesse per il caso o a condizione che esse non siano in tutto o in parte puntualmente eseguite dall'obbligato, da rendere oggetto di condanna nei confronti di quest'ultimo a favore dell'ente pubblico territoriale esponenziale, danneggiato dalla condotta dannosa, per il caso o alla condizione che non siano in tutto o in parte o puntualmente eseguite le misure stesse nel termine a fissarsi.

19. I motivi in esame sono fondati anche quanto all'omessa pronuncia sulla domanda di risarcimento del danno da sviamento di funzione od alla funzionalità dell'Ente (su cui vedi, ancora una volta, la richiamata Cass. 8662 del 2017, ai punti 17 ss. delle ragioni della decisione), quand'anche si volesse solo sommariamente identificare con quello derivante dall'imposizione all'Ente pubblico del distoglimento di ingenti risorse umane e materiali dai fini istituzionali per far fronte alla grave situazione cagionata: il quale, pur ammesso come domandato dalla parte civile, non è stato preso nella benché minima considerazione dalla corte territoriale stessa, la quale si è limitata a liquidare, in termini invero assai contenuti, il danno all'immagine dell'ente territoriale esponenziale di livello intermedio quale la Provincia.

20. È appena il caso di osservare che nessuna doglianza può ulteriormente prendersi in considerazione in questa sede di legittimità in ordine alla concreta liquidazione del danno all'immagine e tanto perché una valutazione vi è stata e ciò corrisponde all'estrinsecazione di una potestà istituzionalmente riservata al giudice del merito, in quanto non viziata da evidenti o macroscopici vizi logici o giuridici della sola gravità rilevante ormai dopo la novella del n. 5 dell'art. 360 cod. proc. civ. e la conseguente limitazione al minimo costituzionale del controllo della Corte di cassazione sulla motivazione in fatto (su cui, per tutte, v. Cass. Sez. U. nn. 8053, 8054 e 19881 del 2014).



21. L'ultimo motivo, riguardando la liquidazione delle spese del giudizio concluso con la sentenza penale n. 36818/11 di questa Corte e del giudizio di rinvio, resta assorbito dall'accoglimento dei motivi secondo, terzo e quarto: sicché sarà compito del giudice del rinvio regolare il carico delle spese, in puntuale applicazione dei debiti parametri ed alla stregua non del *petitum* ma del *decisum*, in relazione al giudizio civile nei diversi gradi in cui la danneggiata Provincia, qui ricorrente, ha dovuto finora articolarlo, ivi compreso il presente giudizio di legittimità; ed il tutto in considerazione dell'esito finale della lite, complessivamente considerato.

22. La gravata sentenza va allora cassata, con rinvio alla stessa corte territoriale, affinché applichi il principio di diritto enunciato al punto 18 ed esamini altresì, impregiudicatone l'esito, la domanda di risarcimento del danno da sviamento di funzione ricordata al precedente punto 19.

23. Infine, va dato atto – essendo stato in buona parte accolto il ricorso – della non sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 13, co. 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, inserito dall'art. 1, co. 17, della l. 24 dicembre 2012, n. 228, in tema di contributo unificato per i gradi o i giudizi di impugnazione e per il caso di reiezione integrale, in rito o nel merito.

**P. Q. M.**

Rigetta il primo motivo di ricorso, accoglie per quanto di ragione il secondo, il terzo e il quarto, dichiarato assorbito il quinto. Cassa la gravata sentenza in relazione ai motivi accolti e rinvia alla corte di appello di Venezia, in diversa composizione, cui domanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma il 06/07/2017.



## Topic 4 (lecture 5)

# Notion and evolution of the EU internal market

---

### Recommended Readings:

- Luigi Daniele, *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia* (3rd edition, Giuffrè) Capitolo 1: Nozioni Generali (**not included**)
- Carolyn Abbot and Maria Lee, 'Economic Actors in EU Environmental Law' (2015) 34*Yearbook of European Law* 26

## Economic Actors in EU Environmental Law

Carolyn Abbot and Maria Lee\*

### I. Introduction

The inclusion of private actors in EU environmental governance, and indeed in other areas of regulation at all levels, is absolutely routine. A 'decentred' approach to regulation and governance recognises that private parties hold key resources that may enhance any aspect of the regulatory process, from information provision, to standard-setting, to enforcement.<sup>1</sup> In many instances, the state formally harnesses these resources, thereby facilitating the constructive activities of private parties in this regard. An enormous range of private (non-state, non-EU) actors participate in regulation, including industry and environmental organisations. We are concerned here with the role of 'economic actors',<sup>2</sup> including the regulated industry, or even the individual regulated company,<sup>3</sup> in EU environmental governance.

In this paper, we acknowledge that the inclusion of economic actors in environmental governance is crucial for environmental protection; but equally that their role does raise some significant concerns, particularly in terms of accountability and (input and output) legitimacy. We examine below the efforts made in EU environmental law to respond to those concerns, and argue that EU law has developed important safeguard mechanisms to address concerns about economic actors. Those mechanisms are, however, applied in a flawed and inconsistent manner. We therefore explore some additional methods for mitigating the challenges posed by actors in regulation, which build on the approaches already entrenched in EU law. It is not suggested that, even if perfectly implemented, there is any way easily to escape the difficulties posed by the role of economic actors in regulation. So we are not proposing any overarching single solution to the challenges posed. Borrowing

---

\* University of Manchester and UCL. We are very grateful to Joanne Scott, Elen Stokes and David Williamson for reading earlier drafts of this paper, and to participants at the Society of Legal Scholars annual conference in September 2013 and at the Francis Taylor Building Academic Panel Round Table in December 2013 for their helpful comments. Frances Bodman provided excellent research assistance.

<sup>1</sup> J. Black, 'Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a 'Post-Regulatory' World' (2001) 54 *Current Legal Problems* 103. This is true of many area of 'governance' and 'regulation' scholarship, in the EU most notably the families of governance known as 'new' or 'experimentalist' governance, see eg the discussion in M. Lee, *EU Environmental Law, Governance and Decision-Making* (Oxford: Hart Publishing, 2014), Chapter 4.

<sup>2</sup> Using the language of B. Hutter, *The Role of Non-State Actors in Regulation* (2006, CARR Discussion Paper No. 37).

<sup>3</sup> The notion of 'economic actor' may include also eg suppliers, trade organisations, professional advisors, etc, see Hutter, *ibid.*

from de Búrca's discussion of democracy-striving approaches to transnational (global) governance, we think that when perfect solutions are not available, it is important to 'strive' for even imperfect legitimacy and accountability.<sup>4</sup>

Economic actors play a significant role in many areas of EU environmental law, from the regulation of genetically modified organisms (eg preparing risk assessment under the Deliberate Release Directive),<sup>5</sup> to the environmental assessment of projects (eg preparing environmental statements under the Environmental Impact Assessment Directive).<sup>6</sup> In this paper, we explore the role of economic actors in the implementation of two pieces of EU environmental legislation: the Industrial Emissions Directive 2010 (IED),<sup>7</sup> and the REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical Substances) Regulation 2006.<sup>8</sup> As discussed below, these two major pieces of EU environmental law, addressing different parts of the governance landscape, rely heavily on economic actors for their elaboration and implementation and illustrate the ubiquity of economic actors in command and control regulation.<sup>9</sup> Whilst both are relatively recent pieces of legislation (although the IED is successor to the Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) Directive 1996),<sup>10</sup> the involvement of economic actors in governance is certainly not a new development. Most obviously, for example, the dominant role of economic actors in product standardisation is well known, and has been strongly linked to legal compliance under the EU's 'new approach' to standardisation since the mid-1980s.<sup>11</sup> However, Grabosky's observation of an 'increase in the number and activity of nongovernmental participants in the regulatory process' which he associates with the weakening of state regulatory activities, is certainly plausible.<sup>12</sup>

---

<sup>4</sup> G. de Búrca, 'Developing Democracy Beyond the State' (2008) 46 *Columbia Journal of Transnational Law* 221. De Búrca's discussion takes place in a very different context, and one important distinction relates to the ability in the EU, notwithstanding the debate about the EU's democratic deficit, to link decisions with purportedly democratic processes in the EU.

<sup>5</sup> Directive 2001/18/EC on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms [2001] OJ L106/1.

<sup>6</sup> Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification) [2012] OJ L26/2 as amended by Directive 2014/52/EU [2014] OJ L121/1.

<sup>7</sup> Directive 2010/75/EU on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) [2010] OJ L334/17.

<sup>8</sup> Regulation 1907/2006/EC concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency [2006] OJ L396/1.

<sup>9</sup> See generally E. Stokes, 'Demand for Command: Responding to Technical Risks and Scientific Uncertainties' (2013) 21 *Medical Law Review* 11.

<sup>10</sup> Directive 1996/61/EC on integrated pollution prevention and control [1996] OJ L 257/26.

<sup>11</sup> See for example H. Schepel, *The Constitution of Private Governance: Product Standardisation in the Regulation of Integrating Markets* (Oxford: Hart Publishing, 2005).

<sup>12</sup> P. Grabosky, 'Beyond Responsive Regulation: The Expanding Role of Non-State Actors in the Regulatory Process' (2013) 7 *Regulation and Governance* 114, at 114.

We do not suggest that our two selected pieces of legislation are either unique or uniquely revealing, but they do allow us to make observations that apply more broadly when economic actors are involved in EU environmental (and other) law. After outlining some of the ways in which economic actors are involved in these two areas of environmental governance, we explore the many good reasons for that involvement, especially economic actors' possession of, or ability to obtain, crucial resources of information or knowledge. Populating the regulatory space with economic actors can potentially enhance the legitimacy and accountability of decision-making. However, paradoxically, their involvement can also create significant tensions, especially in terms of legitimacy and accountability. Despite these concerns, rejecting their involvement would not only be unrealistic, but probably also counterproductive for environmental protection. Much can be learned, for example, from the history of chemicals regulation, which as discussed below was painfully slow when it relied on information generated by public sector regulators. More generally, and more profoundly, different strands of regulatory scholarship are consistent in emphasising the social fragmentation of knowledge and authority, and the implausibility of a single government agency exercising control over complex social problems.<sup>13</sup> Accepting that economic actors play an important role in the implementation of the IED and REACH, we consider the (limited) safeguards that have been provided in an effort to ensure the continued legitimacy and accountability of the governance framework.

We identify three key legal safeguards: inclusion; transparency; and public oversight and responsibility. The *inclusion* of a range of private and public actors, extending beyond the industry involved, should be designed (at least) to avoid the dominance of any single set of interests or perspectives. *Transparency* in decision-making is a routine part of any recipe to improve legitimacy, and although both its meaning and its implementation can be complicated, transparency is a necessary starting point for any political or legal challenge to processes and decisions. And finally, *public oversight and responsibility* has two elements. On the one hand, public regarding (or regulatory) institutions are one dimension of inclusion and transparency, in the sense that the public institutions are one of the private actors' accountees. On the other hand, making public institutions ultimately responsible for a final decision attempts to side-step concerns about economic actor involvement in that decision. At its best, it can ensure that a politically legitimate decision-maker takes important political decisions on environmental quality and its costs; at its worst, it may be an attempt to avoid engaging with the reality and complexity of governance, providing simply a highly formalistic

---

<sup>13</sup> See, for example, L. Hancher and M. Moran, 'Organizing Regulatory Space' in L. Hancher and M. Moran (eds.) *Capitalism, Culture and Economic Regulation* (Oxford: Clarendon Press, 1989); Black, above n 1; Schepel, above n 11.



reflection of the theoretical limits of delegated power. We explore each of these safeguards, and their limitations, below. They all have a place in the IED and REACH, implying at least some legal awareness of their importance, as well as their potential feasibility and workability more generally. Less optimistically, however, IED and REACH institutionalise these safeguards in an ad hoc and flawed way, and we suggest that there are further and more demanding responsibilities for law in this respect.

## II. The Place of Economic Actors in the IED and REACH

The IED and REACH deal with different parts of the environmental regulatory landscape: the IED regulates a process, specifically major industrial operations; REACH regulates products, specifically chemicals, which enjoy free movement in the EU internal market. The role played by economic actors in each case is also slightly different. In REACH, economic actors provide the basic information on which the regulation (or informal governance by third parties, eg citizen or consumer pressure) of their products will be based. This includes the preparation of a risk assessment and a cost benefit (or socio-economic) assessment for the purposes of authorisation of chemicals identified as being 'of very high concern'. REACH is in this respect essentially a more ambitious version of the common-place pattern of regulation, in which the party seeking authorisation of an activity, product or development provides the information underlying the regulatory process. Under the IED, economic actors play a somewhat different role, collaborating with each other and with a range of other private and public actors to generate some of the central norms underpinning the application of the Directive to individual facilities. Again, this is not an isolated example: it bears some similarities with product standardisation, and also with the Common Implementation Strategy under the Water Framework Directive 2000.<sup>14</sup>

The institutional arrangements set up by the two pieces of legislation differ accordingly. The IED has put in place an elaborate institutional framework for the engagement of particular privileged participants. REACH is an apparently (although in practice not entirely, note for example the obligations to pass information up and down the supply chain and joint submissions)<sup>15</sup> more individualised activity, in which particular actors in the industry, especially but not exclusively producers and importers of chemicals, are obliged to provide information on their substances.

---

<sup>14</sup> Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy [2000] OJ L 327/1. See further, M. Lee, 'Law and Governance of Water Protection Policy' in J. Scott (ed.), *Environmental Protection: European Law and Governance* (Oxford University Press, 2009).

<sup>15</sup> J. Scott, 'REACH: Combining Harmonization and Dynamism in the Regulation of Chemicals' in Scott, *ibid.*

The IED is the main piece of legislation applying to industrial pollution in the EU, including major industrial activities, such as chemical and energy industries, as well as certain intensive farming operations. The IED is, on the face of it, a classic example of direct or command-and-control regulation. Installations listed in Annex I must apply for a permit, attached to which are standards designed to minimise the environmental impacts of the regulated activity. The role of economic actors in the application for permits under the IED should be noted: the operator seeking authorisation provides the first draft of the information on which permitting decisions are based.<sup>16</sup> The focus of this paper is, however, on the drafting of BAT Reference Documents (BREFs). ‘Best available techniques’ (BAT) plays a very important role in the IED. Article 11 IED sets out certain ‘general principles governing the basic obligations of the operator’, which must be applied and enforced by national and local regulators; this includes the requirement that ‘the best available techniques are applied’. Article 14 sets out minimum conditions for the permits, which must ensure compliance with the general principles, including therefore with BAT. Emission limit values (ELVs) must be set for certain pollutants; some quantitative ELVs are specified in the Annexes to the Directive; others are set in accordance with what would be achieved by BAT.

BAT is defined in Article 3(10) of the Directive at some length, but in very open terms: BAT is

‘the most effective and advanced stage in the development of activities and their methods of operation which indicates the practical suitability of particular techniques for providing the basis for emission limit values and other permit conditions designed to prevent and, where that is not practicable, to reduce emissions and the impact on the environment as a whole.’

The different elements of BAT are further defined:

‘(a) ‘techniques’ includes both the technology used and the way in which the installation is designed, built, maintained, operated and decommissioned; (b) ‘available techniques’ means those developed on a scale which allows implementation in the relevant industrial sector, under economically and technically viable conditions, taking into consideration the costs and advantages, whether or not the techniques are used or produced inside the Member State in question, as long as

---

<sup>16</sup> Art 12.

they are reasonably accessible to the operator; (c) 'best' means most effective in achieving a high general level of protection of the environment as a whole.'

Annex III provides twelve additional 'criteria for determining best available techniques', including eg 'the use of low waste technology', 'the consumption and nature of raw materials (including water) used in the process and energy efficiency' and 'information published by public international organisations'.

So the Directive provides detailed direction to regulators on the meaning of BAT. But BAT nonetheless remains an open-ended, flexible, even vague term. The IED indicates the sorts of things that might be relevant in any case, but not how they will be assessed or used in decision-making, and no single 'correct' outcome seems to be envisaged: even following the Directive's demands very carefully could lead to a range of possible conclusions on BAT. As is fairly common in EU environmental law, this open-ended term is further spelled out and defined beyond the legislation, in this case through what is known as the 'Seville process', so-called for the central role of the European IPPC Bureau, based in Seville.<sup>17</sup> The Seville process brings together different actors for the drafting of BAT Reference Documents (BREFs), which are lengthy documents that set out BAT in more detail for particular issues or sectors. BREFs contain 'BAT Conclusions', which constitute 'the reference' for setting permit conditions, and when adopted by the Commission (with comitology – discussed below), provide emission limit values that are prima facie mandatory.<sup>18</sup>

The Commission decides when to draw up and review a BREF.<sup>19</sup> The initial 'exchange of information' on BAT takes place in a Technical Working Group (TWG), composed of 'Member States, the industries concerned, non-governmental organisations promoting environmental protection and the Commission'.<sup>20</sup> The legal requirements for inclusion in the TWGs are relatively even-handed between industrial and environmental interests, although other interests, such as trade unions, are notable by their absence. As discussed further below, however, economic actors are (at least quantitatively) heavily represented in the TWGs; information made available by the European IPPC Bureau (on request) indicates that seven organisations classified as an 'environmental NGO' take part in TWGs, compared to

---

<sup>17</sup> For fascinating detail see B. Lange, *Implementing EU Pollution Control: Law and Integration*. (Cambridge University Press, 2008).

<sup>18</sup> Art 14(3); Art 15(3). See further Lee, above n 1.

<sup>19</sup> Art 13.

<sup>20</sup> Art 13(1).

over 250 classed as an 'industrial NGO'.<sup>21</sup> Of 44 participant organisations in the TWG that drafted the BREF for iron and steel production, it appears that two were environmental interest groups (the EEB and ÖKOPOL<sup>22</sup>), 14 were from industry, and the rest represented the Member States: Denmark, Finland, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Luxemburg, Poland, Slovenia, Spain, Sweden and the UK were each represented by one organisation; Belgium and France, two; Portugal three; Italy four; and the Netherlands five.

The Commission must also 'establish and regularly convene' a forum, composed of 'Member States, the industries concerned, non-governmental organisations promoting environmental protection'.<sup>23</sup> Members of the Forum are responsible for nominating members ('their representatives') to the TWGs.<sup>24</sup> No names are provided on the Commission's Register of Expert Groups,<sup>25</sup> but information on affiliations and groups confirms that industry is heavily represented: three members of the forum are classified as 'NGO' (and seem to be environmental interest groups), and 55 as 'international organization' (and seem to be industry groups). The Forum provides an 'opinion' on the content of the BREF proposed by the TWG.<sup>26</sup> The opinion is made public, and must be taken into account by the Commission when it presents draft BAT Conclusions to the comitology committee.

Turning to REACH, this piece of legislation applies to all chemicals imported or manufactured in the EU. Manufacturers or importers of more than one tonne of any 'substance'<sup>27</sup> per year must register that substance,<sup>28</sup> which essentially requires economic actors to provide the European Chemicals Agency (ECHA) with a range of information, more information (as set out in Annexes VI to X) as ten, 100 and 1000 tonne thresholds are passed.<sup>29</sup> The registration, and information provision, obligations imposed on economic actors by REACH are central to the operation of the rest of the Regulation. The 'privatisation' of information provision, collection and assessment has been identified as one of the key

---

<sup>21</sup> European IPPC Bureau, Email communication with Maria Lee, 25 July 2012. Further information has been made available during more prolonged correspondence, and is on file with the authors.

<sup>22</sup> OKOPOL is appropriately described as an NGO, but should not be thought of (as per its own self-description) as an environmental advocacy organisation; it is much more concerned with its scientific credentials, and clearly works closely with public authorities and industry, [www.oekopol.de/en/](http://www.oekopol.de/en/).

<sup>23</sup> Art 13(3).

<sup>24</sup> Commission Implementing Decision 2012/119/EU laying down rules concerning guidance on the collection of data and on the drawing up of BAT reference documents and on their quality assurance [2012] OJ L63/1.

<sup>25</sup> See [ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm](http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm), last accessed June 2014.

<sup>26</sup> Art 13(4).

<sup>27</sup> 'Substance: means a chemical element and its compounds in the natural state or obtained by any manufacturing process, ...', Art 3(1).

<sup>28</sup> Art 6.

<sup>29</sup> Art 12.

characteristics of REACH,<sup>30</sup> although that privatisation is not untrammelled. The role of information in REACH is in part simply to provide regulators with the information necessary for decisions, for example as to categorisation as a 'substance of very high concern' (SVHC) or on authorisation. The expectation is also that there will be effects in the market, as consumers (including sophisticated commercial operators, or consumers responding to campaigns organised by NGOs) demand action.

The obligation to seek authorisation for the use of an SVHC is the 'command and control' element of REACH. SVHCs are the most hazardous chemicals, covering those classed as carcinogenic, mutagenic or toxic for reproduction (CMR), persistent, bioaccumulating and toxic (PBT) and very persistent and very bioaccumulating (vPvB), as well as substances 'for which there is scientific evidence of probable serious effects to human health or the environment which give rise to an equivalent level of concern'.<sup>31</sup> The information provided by industry on registration is likely in most cases to be central to the decision to classify a substance as a SVHC, although a substance can be an SVHC regardless of the quantity imported or manufactured in the EU,<sup>32</sup> and so even if registration was not required. A range of information must be submitted by the applicant for authorisation, including a chemical safety report (which may have already been required on registration), and an 'analysis of the alternatives, considering their risks and the technical and economic feasibility of substitution'; if 'suitable alternatives' are 'available', the application must include a 'substitution plan'.<sup>33</sup> This initial step in the application for authorisation is very much in the hands of industry. Authorisation can be granted through two routes. Either the 'risk to human health or the environment' posed by the SVHC 'is adequately controlled',<sup>34</sup> or, if authorisation cannot be granted under the 'adequate control' provision, authorisation can be granted 'if it is shown that socio-economic benefits outweigh the risk to human health or the environment arising from the use of the substance and if there are no suitable alternative substances or technologies'.<sup>35</sup> Again, the applicant is likely to provide the 'first draft' of the 'socio-economic assessment' of chemicals.

---

<sup>30</sup> E. Fisher, 'The 'Perfect Storm' of REACH: Charting Regulatory Controversy in the Age of Information, Sustainable Development and Globalization' (2008) 11 *Journal of Risk Research* 541; V. Heyvaert, 'Regulating Chemical Risk: REACH in a Global Governance Perspective' in J. Eriksson, M. Gilek and C. Rudén (eds.), *Regulating Chemical Risks: European and Global Challenges* (Dordrecht: Springer, 2010).

<sup>31</sup> Art 57.

<sup>32</sup> Art 56.

<sup>33</sup> Art 62(4).

<sup>34</sup> Art 60(2). 'Adequate control' is another open ended standard, but means basically that particular 'safe' exposure levels are identified and not exceeded, and that the likelihood of an event such as an explosion is negligible, Art 60(2), Section 6.4 of Annex I.

<sup>35</sup> Art 60(4).

### III. The Demand for Economic Actor Enrolment

Historically, regulation has been perceived as a largely state-centred activity, and for good reason. The state is expected to have (or have the wealth to generate, if necessary) the information needed to design an effective regulatory scheme; it possesses legal and normative legitimacy (by way of a democratic mandate); and has the organisational capacity to deal with complex problems.<sup>36</sup> Complex governance arrangements at EU level, involving national as well as EU-level actors at all steps of the process, now increasingly play this 'state' role. But it is also recognised at all levels of governance that private (non-state and non-EU) actors, composed of economic actors and other 'civil actors' such as NGOs<sup>37</sup> hold resources that, if harnessed appropriately, can make a valuable contribution to the regulatory process. The activity of governing is increasingly being shared with or devolved upon private interests: regulation has been 'decentred' from public institutions.<sup>38</sup>

There are numerous reasons for enrolling private actors in the regulatory process.<sup>39</sup> One of the most commonly cited justifications is that of resource asymmetry. Industry, for example, may have access to current information and expertise that can be used to make sound and informed regulatory decisions. The inclusion of industry's information and expertise should improve the quality of decisions, which in turn may increase the chances of successful implementation, and reduce the need for 'extensive and inefficient monitoring and enforcement.'<sup>40</sup> This is not to say that public institutions have no expertise in the regulatory subject. But the state or the EU is unlikely to know as much about industrial operations as the industry itself. Economic actors may also have the financial and economic capacity to generate information and expertise where this is lacking, as for example in the obligation to carry out testing in certain circumstances under REACH. Private actors (environmental interest groups as well as industry) may also be in a better position than the EU or Member States institutions to disseminate that information, for example about standards, effectively and efficiently.

---

<sup>36</sup> See for example C. Hood, *The Tools of Government* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1983) at 4-6.

<sup>37</sup> The term civil actors embraces a broad range of groups and organisations including environmental and consumer groups, charities and foundations (see Hutter above n 2 at 2).

<sup>38</sup> Black, above n 13.

<sup>39</sup> See for example, C. Scott, 'Private Regulation of the Public Sector: A Neglected Facet of Contemporary Governance' (2002) 29 *Journal of Law and Society* 56; J. Black, 'Enrolling Actors in Regulatory Systems: Examples from UK Financial Services Regulation' (2003) *Public Law* 63; C. Abbot, 'Bridging the Gap – Non-state Actors and the Challenges of Regulating New Technology' (2012) 39 *Journal of Law and Society* 329.

<sup>40</sup> D. Casey and C. Scott, 'The Crystallization of Regulatory Norms' (2011) 38 *Journal of Law and Society* 76 at 88.

In similar vein, the participation of economic actors can potentially guard against the risk of 'regulatory disconnection', by which we mean the possibility that the regulatory controls, due to developments in, for example, science and technology, become disconnected from the regulatory target.<sup>41</sup> Private actors occupy a strategic position in which they are able to keep abreast of scientific advances and technological development. Their evolving knowledge can inform decisions about whether and when regulation needs to be adapted to reflect such changes. Both IED and REACH attempt to govern highly technically complex and potentially fast moving areas in which regulatory disconnection is a real concern.

Cost effectiveness and efficiency are other important regulatory values, closely aligned with resource asymmetry, that might be enhanced by the enrolment of private, notably economic actors. In the absence of, in particular, industry's cooperation, information generation is likely to be very costly and *could* render the regulatory framework inefficient.<sup>42</sup> The same may in some cases be said of the relative effectiveness and efficiency of different actors at other moments in the regulatory process: the diffusion of standards, monitoring and enforcement may benefit from the involvement of economic actors.<sup>43</sup> In addition to concerns about overall social costs, there may be a concern simply to transfer costs away from the public sector. Of course, promoting private actor involvement in, say, standard-setting will not *necessarily* be less resource-intensive for the regulator than traditional rule-making, bearing in mind the set-up costs involved in facilitating the negotiating process.<sup>44</sup> But as Grabosky observes, 'a major challenge faced by democratic governments in the twenty-first century will be to achieve new efficiencies in the conduct of public affairs. One means of accomplishing this is to harness resources residing outside the public sector in furtherance of public policy.'<sup>45</sup>

The enrolment of private actors in the regulatory process may also have the potential to strengthen the legitimacy and accountability of regulation. As Freeman notes, '[p]rivate actors are not just rent-seekers that exacerbate the traditional democracy problem in administrative law; they are also regulatory resources capable of contributing to the efficacy and legitimacy of administration'.<sup>46</sup> We turn to this in the next section.

---

<sup>41</sup> For a discussion of 'regulatory disconnection' see R. Brownsword, *Rights, Regulation and the Technological Revolution* (Oxford University Press, 2008).

<sup>42</sup> A. Ogus, 'Rethinking Self-Regulation' (1995) 15 *Oxford Journal of Legal Studies* 97.

<sup>43</sup> Ogus *ibid.*; C. Scott, 'Analysing Regulatory Space: Fragmented Resources and Institutional Design' (2001) *Public Law* 329.

<sup>44</sup> J. Freeman, 'Collaborative Governance in the Administrative State' (1997) 45 *UCLA Law Review* 1.

<sup>45</sup> P. Grabosky, 'Using Non-Governmental Resources to Foster Regulatory Compliance' (1995) 8 *Governance* 527 at 527.

<sup>46</sup> J. Freeman, 'Private Parties, Public Functions and the New Administrative Law' (2000) 52 *Administrative Law Review* 813 at 819.

In short, there are compelling reasons why private actors (including economic actors) can and should engage with and participate in the process of regulatory implementation. The functions they perform are varied. They may, themselves, constitute regulatory bodies: there are numerous examples of non-state *regulators* including, in the social and environmental context, accreditation bodies such as the FLOCERT (an independent subsidiary of Fairtrade International) and the Forest Stewardship Council.<sup>47</sup> They may also make important contributions at all stages of the regulatory process. As is the case in REACH, they can perform an information-generation role. Chemicals regulation is a good example of the limitations of relying solely on information generated by the public sector for regulatory purposes. By wide agreement, regulation was almost paralysed by a lack of information before the introduction of REACH. Under the earlier system, ‘new’ (post-1981) chemicals had to be notified by manufacturers or importers and tested; ‘existing’ chemicals, which in most cases had not been adequately tested when they were put on the market, were to be evaluated case by case.<sup>48</sup> The onus to produce evidence to justify any restrictions imposed on the use of chemicals was entirely on the regulator. Between 1996 and 1998, only four existing chemicals went through full assessment.<sup>49</sup> The ‘no data, no market’ approach in REACH is an important effort to remedy our ignorance of the qualities and impacts of chemicals. In the absence of regulation, there are disincentives on the private sector to engage in safety research.<sup>50</sup>

Private actors may also be involved in standard-setting or rule formation, as under the IED. In addition, private action may be crucial in fulfilling functions relating to monitoring and enforcement, including through action in the courts. These various roles may be vested in private actors by formal legal authority, but they may also have the capacity (information, wealth, organisation) to exert more informal authority that, for example, influences rule formation and enforcement processes.<sup>51</sup>

#### **IV. Legitimacy and Accountability: the Tensions**

---

<sup>47</sup> See J. Black, ‘Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes’ (2008) *Regulation and Governance* 137. The Forest Stewardship Council and FLOCERT are both now members of the ISEAL Alliance, a global membership association for sustainability standards (see A. Loconto and E. Fouilleux, ‘Politics of Private Regulation: ISEAL and the Shaping of Transnational Sustainability Governance’ (2014) 8 *Regulation and Governance* 166.

<sup>48</sup> V. Heyvaert, ‘The EU Chemicals Policy: Towards Inclusive Governance’ *LSE Law, Society and Economy Working Paper 7/2008*.

<sup>49</sup> E.S. Williams, J. Panko and D.J. Paustenbach, ‘The European Union’s REACH Regulation: A Review of its History and Requirements’ (2009) 39 *Critical Reviews in Toxicology* 553.

<sup>50</sup> See for example, W. Wagner, ‘Choosing Ignorance in the Manufacture of Toxic Products’ (1997) 82 *Cornell Law Review* 773; L. McGoey, ‘The Logic of Strategic Ignorance’ (2012) 63 *The British Journal of Sociology* 553.

<sup>51</sup> See for example, Scott, above n 39.



At the heart of the concerns about the enrolment of economic actors are the two fundamental public law values of legitimacy and accountability. Whilst private actors *can* make regulation more effective and legitimate, they also raise a new set of challenges: 'Enrolment can expand capacity but simultaneously introduce critical vulnerabilities and distortions'.<sup>52</sup> This section provides some elaboration of these concerns, and the next section considers how the IED and REACH respond to them.

In both of the examples discussed here, the *primary* contribution of economic actors (the focus of our study) is to provide highly technical specialist information. Nevertheless, we should put to one side any suggestion that the technical nature of the IED and REACH eliminates concerns about legitimacy and accountability. Few regulatory decisions are purely technical, in the sense that they involve 'objectively' correct and universally applicable answers that would be reached by any knowledgeable individual or group who considers the issue. There is self-evidently no single, 'correct' technical answer to what constitutes BAT. The BREF is a mixture of the evaluative and the factual, and the Commission recognises that identifying the 'best' technique is a matter of expert judgment, without any suggestion that this can be a purely technical exercise.<sup>53</sup> Similarly, there is no single, 'correct' technical answer to, for example, the content of a safety data sheet under REACH. Technical assessments are pervaded by value judgments and professional assumptions, which are not necessarily self-serving, but which may consciously or unconsciously reflect the position and interests of participants. Moreover, these assumptions are often embedded in the technical assessment so that they remain unexamined and unchallenged.<sup>54</sup> Decisions taken under both the IED and REACH involve choices and assumptions, and these choices and assumptions contribute to the overall level of environmental protection, the risks and costs borne by neighbours, consumers and others, and the costs borne by industry (which may be passed on to employees and consumers). The political nature of the decisions being taken under REACH and the IED mean that technical expertise, or an aspiration to technical objectivity, cannot in itself render a decision-making process legitimate.

'Legitimacy' and 'accountability' are closely connected and complex terms, and are the subjects of a vast literature, to which we do not intend to add; we are very specifically

---

<sup>52</sup> J. Black, 'Paradoxes and Failures: 'New Governance' Techniques and the Financial Crisis' (2012) *75 Modern Law Review* 1037 at 1056. See also Freeman, above n 46.

<sup>53</sup> European Commission, *BREF on Economics and Cross-Media Effects* (Luxembourg: European Commission, 2006).

<sup>54</sup> Expert Group on Science and Governance, *Taking European Knowledge Society Seriously* (Luxembourg: European Commission, 2007).

concerned with the challenges thrown up by the unavoidability of economic actors in regulation. Accountability is concerned with the 'obligation to explain and justify conduct',<sup>55</sup> describing a 'tool for citizens to force those vested with public power to speak the truth'.<sup>56</sup> On most analyses, accountability requires some form of external scrutiny, and sometimes, associated consequences.<sup>57</sup> Lawyers are accustomed to looking to courts for legal accountability, but the activities of economic actors may not be amenable to judicial review. Similarly, familiar forms of political (democratic) accountability do not necessarily extend to economic actors, since they are removed from the democratic process.<sup>58</sup> This is not to say that economic actors cannot be held accountable through other means, which may go largely unrecognised in administrative law, such as market pressures, oversight by third parties such as media or NGOs, and more informal behavioural norms of compliance.<sup>59</sup> One important role for law, and the three safeguards discussed in the next section, may be to enable those informal accountability mechanisms.<sup>60</sup> But nevertheless, 'to the extent that they increasingly perform traditionally public functions unfettered by the scrutiny that normally accompanies the exercise of public power, private actors may indeed raise accountability concerns ...'.<sup>61</sup>

By legitimacy, we are essentially concerned with the acceptability of decisions to those affected by them, as well as the acceptability of the processes by which those decisions were reached; whether an institution is 'perceived as having a "right to govern" both by those it seeks to govern and by those on whose behalf it purports to govern'.<sup>62</sup> Whilst these two aspects of legitimacy are impossible to separate neatly,<sup>63</sup> the EU literature commonly assesses legitimacy along the lines of 'input' legitimacy and 'output' legitimacy, relating respectively to the process by which a decision is reached, and the quality of a decision.<sup>64</sup>

---

<sup>55</sup> M. Bovens, 'Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework' (2007) 13 *European Law Journal* 447 at 450.

<sup>56</sup> M. Bovens, T. Schillemans and P. Hart, 'Does Public Accountability Work? An Assessment Tool' (2008) 86 *Public Administration* 225 at 225.

<sup>57</sup> A. Benz, C. Harlow and Y. Papadopoulos, 'Introduction' (2007) 13 *European Law Journal* 441.

<sup>58</sup> See C. Harlow, 'Composite Decision-making and Accountability Networks: Some Decisions from a Saga' (2013) 32 *Yearbook of European Law* 3, on the fragile survival of the 'classical accountability mechanism'. The same of course applies to other private actors such as NGOs.

<sup>59</sup> Freeman, above n 46.

<sup>60</sup> N. Gunningham, 'Corporate Environmental Responsibility: Law and the Limits of Voluntarism' at 476-500 in D. McBarnet, A. Voiculescu and T. Campbell (eds.), *The New Corporate Accountability: Corporate Social Responsibility and the Law* (Cambridge University Press, 2007).

<sup>61</sup> Freeman, above n 46, at 828.

<sup>62</sup> Black, above n 39, at 76.

<sup>63</sup> R. Bellamy, 'Democracy Without Democracy? Can the EU's Democratic "Outputs" be Separated from the Democratic "Inputs" Provided by Competitive Parties and Majority Rule?' (2010) 17 *Journal of European Public Policy* 2.

<sup>64</sup> J.H.H. Weiler, 'In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration' (2012) 34 *European Integration* 825.

The particular interests of economic actors may generate concerns about the output of regulatory processes. The essential concern is that private standard-setting lacks rigour, the ‘suspicion that [economic actors] may be biased towards weak standards which favour business’.<sup>65</sup> Even those who resist public choice explanations tend to think of individual actors as playing quite a narrow and mainly rent-seeking role in decision-making.<sup>66</sup> The identification of frequently ‘indulgent’<sup>67</sup> regulation of the financial industry in the post mortem of the global financial crisis is salutary, and many of those involved in the Seville process do seem to perceive industry actors to be pursuing their own commercial interests.<sup>68</sup> And in terms of ‘input’ legitimacy, the concern would be that a process dominated by the interests of economic actors would not be considered ‘fair’ to those with other perspectives.

The involvement of economic actors, on the other hand, can contribute to the enhancement of legitimacy and accountability. For example, economic actors can enhance accountability by providing expert, committed scrutiny of the input of *other* economic actors, as well as scrutiny of public regulators. The substantive quality of regulation is enormously important to perceived legitimacy, and one of the strengths of populating the regulatory space with economic actors (and private actors more generally) is, as mentioned above, that it should lead to more informed decision-making. This should in turn improve the substantive content of environmental regulation, although of course what counts as a ‘good’ decision is inevitably judged along many parameters, on which people are likely to disagree.<sup>69</sup> Further, the involvement of industry in decision-making may particularly enhance the legitimacy of regulation for regulated parties, because they feel that their interests are being considered, or that outcomes are improved. But diverse ‘legitimacy communities’ will make different demands on governance mechanisms.<sup>70</sup> For example, if, as suggested above, the involvement of industry may increase legitimacy in the eyes of the regulated, it may simultaneously reduce legitimacy in the eyes of environmental interest groups;<sup>71</sup> acceptability to consumers or workers exposed to chemicals, or those living near major industrial facilities, is an additional complication. So there may be legitimacy trade-offs to be made.

---

<sup>65</sup> Hutter, above n 2, at 13. For even more worrying possibilities of collusion see Freeman, above n 46 at 83.

<sup>66</sup> Freeman, above n 46.

<sup>67</sup> Black, above n 52.

<sup>68</sup> Lange, above n 17, at 108. It is also possible that large organisations may seek to impose anti-competitive (possibly highly environmentally protective) standards that would disadvantage smaller businesses, or that industry already subject to high environmental standards will seek to impose those standards also on competitors.

<sup>69</sup> Freeman, above n 44 at 23-27.

<sup>70</sup> Black, above n 47.

<sup>71</sup> Black, above n 39.

The complexity and dynamics of legitimacy and accountability mean that we can neither conclude in the abstract that the strong involvement of economic actors necessarily detracts from legitimacy, nor provide any simple prescription to enhance legitimacy. Legitimacy can be achieved in different ways, for example through legislative authority, regulatory expertise, accountability, and fairness, openness and participation.<sup>72</sup> Institutions may seek to respond to the strongest of the dynamic and complex demands being made of them, compromising other demands.<sup>73</sup> We can however conclude that an intimate role for economic actors in their own regulation raises questions of accountability and legitimacy that demand a response. Inclusion, transparency and public oversight and responsibility all speak to the values of legitimacy and accountability in some way, and these are the subjects of the next section.

## V. Responses

The response to the challenges of information generation cannot be simply to turn away from economic actors, back to public authority. Massive investment in public resources, such as would enable the rejection of a strong role for economic actors in governance, is politically rather unlikely. More importantly, such a response would fail to capture the complexity of regulation, or indeed of society, which is clearly apparent in the regulation scholarship. Regulatory resources are fragmented and dispersed, whether we turn to ideas of de-centred regulation<sup>74</sup> or the different concept of 'regulatory space',<sup>75</sup> or the ideas of 'reflexive law' that are apparent in Schepel's discussion of the role of the private sector in standardisation.<sup>76</sup> One of the challenges of responding to the involvement of economic actors in regulation is to avoid resurrecting the problems that led in the first place to a call on economic actors. More complex, and perhaps less satisfying, responses than a turn away from economic actors, need to be sought.

Without claiming to be exhaustive (other candidates for exploration include the duty to show 'due care' in decision making,<sup>77</sup> reason-giving and 'good faith' obligations), we have identified in the IED and REACH three overlapping legal responses to the challenges posed

---

<sup>72</sup> R. Baldwin, M. Cave and M. Lodge, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* (Oxford University Press, 2012), Chapter 5.

<sup>73</sup> See for example Black above n 47; H. Jarman, 'Collaboration and Consultation: Functional Representation in EU Stakeholder Dialogues' (2011) 33 *Journal of European Integration* 385.

<sup>74</sup> Black, above n 13.

<sup>75</sup> Hancher and Moran, above n 13

<sup>76</sup> Schepel, above n 11.

<sup>77</sup> See P Craig, *EU Administrative Law* (Oxford University Press, 2012) at 333; Case C-269/90 *Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte* [1991] ECR I-5469.

by economic actor enrolment in regulatory implementation. Those three responses, discussed further below, are inclusion, transparency and public oversight and responsibility.

First, the inclusion of a range of public and private actors, with countervailing interests, may enhance the legitimacy of decisions, by improving the quality of a decision, and even by, as Freeman puts it, providing an 'independent, democracy-enhancing value'.<sup>78</sup> Secondly, and closely related to inclusion, an emphasis on transparency should ensure the public availability of information (of various types, as discussed below). This can enhance accountability by allowing for broader scrutiny and challenge of regulatory inputs and outputs. And thirdly, public oversight and responsibility is thought to mitigate any concern about the legitimacy of the process. Public authorities, including regulators at EU or national level, may be enabled or required to contribute to the decision-making forum, and to scrutinise the industry's input into the process. In addition, passing ultimate responsibility for a final decision back to a public body attempts to sidestep the issues around the prior involvement of economic actors, relying on the familiar political and legal legitimacy and accountability of the final decision-making body. There are a number of difficulties with this, but for now we might simply note the strain implied in any effort to rationalise innovative governance mechanisms within a highly formal EU model of delegation and agency.

Each of these responses is important. We do not suggest that even in an ideal world they will be sufficient to eliminate concern about the enrolment of economic actors in EU environmental decision-making. However, constant attention to these 'building blocks' of legitimacy should be a minimum expectation for the design of governance frameworks.<sup>79</sup> And studying the IED and REACH in this context illustrates three things. First, there is at least some level of legal consciousness of the importance of these safeguards. Secondly, these safeguards are potentially feasible and workable. And thirdly, as discussed in section VI below, the implementation of these safeguards could be much more consistent and effective than is currently the case.

### **A. Safeguard 1: Inclusion**

Broad inclusion in processes of decision-making might be expected to enhance the legitimacy of the regulatory contributions of economic actors in a number of ways. It is moreover a core value that sits alongside, as well as sometimes in tension with, demands for

---

<sup>78</sup> Freeman, above n 46 at 848.

<sup>79</sup> See de Burca, above n 4 discussing, more ambitiously, the 'building blocks' of democracy.

'expert' information and knowledge in EU environmental governance.<sup>80</sup> A mix of public and private actors may help to introduce more diverse interests and values into the process, and enhance scrutiny to guard against overly onerous or lax standards. We return to public actors below. Broadening participation to include 'civil actors'<sup>81</sup> such as environmental or consumer interest groups, alongside economic actors, may provide different perspectives on the regulatory task, and may broaden the range of possible solutions.<sup>82</sup> Civil actors can scrutinise and challenge information provided by economic actors, and provide competing technical information, as well as information on values and interests.

The ability of interest groups to 'represent' their members or citizens more generally can be problematic; members of environmental interest groups often do not, and may not wish to, shape the agenda of the NGO.<sup>83</sup> Increased professionalisation of interest representation, in part to respond to the needs of EU regulation and of regulatory decentralisation, has further distanced groups from their members.<sup>84</sup> So we are probably more concerned with the 'functional' representation of particular interests, in this case environmental interests.

Guaranteed opportunities for outsider (including environmental) input *within* the decision-making institutions are provided by both the IED and REACH. Recall that as defined in the IED, TWGs include 'Member States, the industries concerned, non-governmental organisations promoting environmental protection and the Commission'. Under REACH, the Commission can place up to six representatives (without voting rights) on the ECHA's Management Board (also made up of one 'representative' from each Member State),<sup>85</sup> including three individuals from 'interested parties', currently a representative each from the chemicals industry and trade unions, and a law professor.<sup>86</sup> The European Parliament can also appoint two 'independent persons',<sup>87</sup> allowing for some parliamentary oversight. In addition, the Member State Committee, Risk Assessment Committee and Socio-Economic Assessment Committee of the ECHA all have stakeholder observers (including environmental groups) at their meetings, to which we return below.

---

<sup>80</sup> Lee, above n 1.

<sup>81</sup> See footnote 37 above and associated text.

<sup>82</sup> See J. Steele, 'Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach' (2001) 21 *Oxford Journal of Legal Studies* 415; Freeman, above n 44.

<sup>83</sup> A. Warleigh, 'Europeanising' Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialisation (2001) 39 *Journal of Common Market Studies* 619.

<sup>84</sup> W. Maloney, 'The Professionalization of Representation: Biasing Participation' in B. Kohler-Koch, D. de Bièvre and W. Maloney (eds.) *Opening EU-Governance to Civil Society Gains and Challenges* (Mannheim: CONNEX Report Series, 2008).

<sup>85</sup> Art 79.

<sup>86</sup> ECHA, *General Report 2013* (Helsinki: ECHA, 2014).

<sup>87</sup> Art 79.

The challenge is to ensure that so far as possible no single grouping or set of interests dominates the regulatory process. Information we have received from the European IPPC Bureau, as discussed above, suggests much greater industry than environmental involvement.<sup>88</sup> Koutalakis et al, in their case study of the implementation of the IED in Hungary, Poland, Romania and Greece, reveal that small and medium enterprises are generally underrepresented on TWGs.<sup>89</sup> Member States are well represented in the TWGs, although in some cases, the Member State representative is an economic actor in the sector. For example BPEX, an organisation representing pig levy payers in England and Wales<sup>90</sup> was a UK representative (along with the Environment Agency) in the TWG on the intensive rearing of poultry and pigs; and three industry members represented the UK, alongside the Environment Agency, on the Large Combustion Plants TWG.

It is difficult to interpret the limited data on who participates in TWGs. A comparison between the overall list of participants provided by the European IPPC Bureau and the summary in the minutes of those participating in the 'kick off meetings'<sup>91</sup> demonstrates, as might be expected, that some participants do not attend. Apparently, neither of the two environmental NGOs participating in the TWG for the Intensive Rearing of Poultry and Pigs (the European Environment Bureau and the Danish Society for Conservation) attended the kick-off meeting. These kick-off meetings, the first plenary meeting of the TWG, are crucial in defining the scope of the BREF review and include agreement on the data to be collected.<sup>92</sup> The potential absence of environmental representation at this stage could therefore prove highly significant. The European IPPC Bureau does not reveal how many individuals each represented organisation sent to TWG meetings. The minutes for the kick off meeting for the Large Combustion Plants BREF states that the TWG was composed of 'more than 140 experts', of whom 'more than 90' attended the kick off meeting; the list of participant organisations provided to us by the European IPPC Bureau contains 102 institutions, so presumably some were represented by more than one expert.<sup>93</sup> Nor is the seniority, expertise or experience of the individual participants apparent. But even if incomplete, and in any event a crude measure of legitimacy, the data on participation in TWGs is sufficient to raise some concern about the role of industry.

---

<sup>88</sup> Text at n 21.

<sup>89</sup> C. Koutalakis, A. Buzogany and T. Börzel, 'When Soft Regulation is Not Enough: The Integrated Pollution Prevention and Control Directive of the European Union' (2010) 4 *Regulation and Governance* 329.

<sup>90</sup> See [www.bpex.org.uk](http://www.bpex.org.uk)

<sup>91</sup> Minutes are available at <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>

<sup>92</sup> Commission Implementing Decision 2012/119/EU above n 24.

<sup>93</sup> The minutes of the Kick off meetings do not provide standardised information.

We should also note that the IED provides no right for anyone in particular to participate in the drafting of BREFs. Whether representing environmental or industry interests, participants have to be *nominated* to TWGs. The environmental interest is plural, and perspectives on particular environmental issues will vary depending on factors such as underlying ideology as well as whether one is concerned with local or global issues.<sup>94</sup> There is an obvious concern that the identification of stakeholders will exclude groups with challenging ecological viewpoints, and, notwithstanding the Commission's acknowledgement of the value of those not focused on EU issues,<sup>95</sup> it is clear that the Commission prefers to work with pan-European organisations.<sup>96</sup>

In relation to the regulation of chemicals under REACH, the ECHA says that its stakeholders, namely 'all individuals interested in or affected by' chemicals regulation, are welcome at various events, including an 'annual stakeholders day'.<sup>97</sup> Recognised stakeholder organisations must be non-profit making and work at an EU level, have a 'legitimate interest' in the work of the ECHA, and be representative of their field of competence.<sup>98</sup> They are able to participate in committees, and other activities such as the preparation of guidance. There does seem, quantitatively, to be a more even representation of different interests, at least at the level of accreditation, than in Seville.<sup>99</sup> Further, the Committee meeting minutes list stakeholder observers, by name and affiliation. So for example, the Risk Assessment Committee of 2-6 June 2014 was attended by stakeholder observers from the European Chemical Industry Council, the European Trade Union Confederation, ClientEarth (a legal environmental NGO), CONCAWE (a science body formed by the oil industry) the European Environment Bureau, the European Crop Protection Association and the European Association of Metals. In addition five 'industry experts' attended the meeting, extending industry representation.<sup>100</sup> The Committees, recall, are provided initially with information from the importer or manufacturer of the chemical at issue. The ECHA considers stakeholder involvement to be a 'positive' experience, which 'helps

---

<sup>94</sup> For example, see G. Smith, *Deliberative Democracy and the Environment* (London: Routledge, 2003).

<sup>95</sup> European Commission, *Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue - General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested parties by the Commission*, COM (2002) 704 final.

<sup>96</sup> See for example, Commission Decision establishing a forum for the exchange of information pursuant to Article 13 of the Directive 2010/75/EU on industrial emissions [2011] OJ C 146/3 at Article 4.

<sup>97</sup> See <http://echa.europa.eu/about-us/partners-and-networks/stakeholders>

<sup>98</sup> ECHA, *ECHA's approach to engagement with its Accredited Stakeholder Organisations*, (Helsinki: ECHA, 2011).

<sup>99</sup> See [http://echa.europa.eu/documents/10162/13579/rac\\_loa\\_sto\\_en.pdf](http://echa.europa.eu/documents/10162/13579/rac_loa_sto_en.pdf)

<sup>100</sup> See [http://echa.europa.eu/documents/10162/13579/rac\\_29\\_minutes\\_en.pdf](http://echa.europa.eu/documents/10162/13579/rac_29_minutes_en.pdf) for details.



guarantee the credibility and transparency of the decision-making process'.<sup>101</sup> Some concern has however been expressed by others about the ECHA's 'strong engagement with industry stakeholders'.<sup>102</sup>

The quantitative overrepresentation of economic interests, by comparison with collective interests, seems to be relatively common. But it is difficult to draw firm or generalisable conclusions about the access of environmental interests to EU decision-making, let alone their influence. A significant literature on interest groups in the EU suggests that precise relationships of influence are difficult to measure<sup>103</sup> and highly variable, depending, amongst other factors, on institutional (Parliament, Commission, etc) and functional (trade, social, environmental) contexts.<sup>104</sup> Much of the literature is most concerned with the high politics of legislative processes, whilst for current purposes we are more interested in the routine implementation of legislation.<sup>105</sup> Nevertheless, it is interesting to note that whilst industry and the larger Member States were quantitatively better represented during the open online consultation over REACH,<sup>106</sup> qualitative research suggests that both environmental and industrial interest groups were happy with the process; industry only slightly happier; and that whilst industry had advantages over environmental interest groups in terms of influence, industry was not allowed to dominate.<sup>107</sup> High levels of participation in the drafting of this enormously contentious piece of legislation<sup>108</sup> may moreover support the claim that complying with a legislative framework enhances the perceived legitimacy of regulatory frameworks.

---

<sup>101</sup> ECHA, above n 98, 62.

<sup>102</sup> See European Commission, *General Report on REACH*, COM (2013) 49 final at paragraph 4. See also C. Ossege, 'Is Expertise the Driving Force? Explaining Agency Autonomy in the EU' in C. Holst (ed.), *Expertise and Democracy* (2014, ARENA Report No 1/14) for a discussion of the ECHA and other agencies.

<sup>103</sup> See for example T. Long and L. Lorinczi, 'NGOs as Gatekeepers: A Green Vision' in D. Coen and J. Richardson (eds.) *Lobbying in the European Union: Institutions, Actors and Issues* (Oxford University Press, 2009).

<sup>104</sup> See for example, A. Dur and D. de Bièvre, 'The Question of Interest Group Influence (2007) 27 *Journal of Public Policy* 1; M.P. Smith, 'All Access Points are not Created Equal: Explaining the Fate of Diffuse Interests in the EU' (2008) *British Journal of Politics and International Relations* 64; K-O Lindgren and T. Persson, *Participatory Governance in the EU: Enhancing or Endangering Democracy and Efficiency?* (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2011)

<sup>105</sup> For example, it would appear that many NGOs diverted their limited resources away from chemicals to other priorities once the regulation had been passed. See O. Fuchs, *REACH: A New Paradigm for the Management of Chemical Risks (Health and Environment Reports No 4 (IFRI, 2009).*

<sup>106</sup> T. Persson, 'Democratizing European Chemicals Policy: Lessons from the Open Consultation on REACH' *Paper Prepared for the Workshop on the 'Institutional Shaping of EU-Society Relations'* (2009).

<sup>107</sup> Lindgren and Persson, above n 104.

<sup>108</sup> Fisher, above n 30.

Broader, possibly less formal, opportunities to contribute to, or at least scrutinise, regulatory processes provide a potentially important opportunity to correct for the selectiveness of institutional inclusion. Under the IED, opportunities for more general public participation arise later in the process, during the actual permitting of facilities. The IED provides that the ‘public concerned’ (explicitly including environmental interest groups) must be given ‘early and effective opportunities to participate’ in permitting procedures; information on the results of consultation, and an explanation of how those results were taken into account, must be provided.<sup>109</sup> However, the capacity for local participation to feed into the legitimacy of BREF drafting is limited. Whilst regulatory judgment at the local level remains crucial,<sup>110</sup> the prior determination of BAT at EU level limits the scope of the contributions that might be made by the public. This emphasises the need for earlier opportunities for outsiders to participate; as discussed in the next section, these are weak.

Under REACH, there are some opportunities for public contributions on the identification of SVHCs, on applications for authorisation, and on restrictions. In respect of authorisation, for example, the ECHA makes available on its website ‘broad information on uses’, and the ECHA’s risk assessment and socio-economic assessment committees have to ‘take into account’ information submitted by third parties.<sup>111</sup> The scope of public involvement in REACH is, however, strikingly limited.<sup>112</sup> So on authorisation, third parties are only *explicitly* invited to provide information on ‘alternative substances or technologies’, rather than on broader issues.<sup>113</sup> Similarly, when the ECHA evaluates registrants’ testing proposals, interested parties are invited to make comments. Only comments on proposals that include animal testing, and even then, only ‘scientifically valid information and studies’, rather than ethical concerns, must be taken into account.<sup>114</sup>

## **B. Safeguard 2: Transparency**

A routine response to the intimate involvement of economic actors in environmental governance is a call for transparency, so that we know who is contributing and what is being contributed to the process. Transparency is complicated: we are likely to disagree on precisely what should be made transparent; achieving transparency is not as easy as it

---

<sup>109</sup> Art 24.

<sup>110</sup> M. Lee, ‘The Ambiguity of Multi-Level Governance and (De)-harmonisation in EU Environmental Law’ (2014) *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 357.

<sup>111</sup> Art 64(3).

<sup>112</sup> Lee, above n 1.

<sup>113</sup> Art 64(2).

<sup>114</sup> Art 40(2).

sounds; and transparency may not have the desired effect.<sup>115</sup> But it is the crucial starting point for any form of legal accountability, or political debate, and the potential for scrutiny may encourage economic actors to be more open-handed with information.<sup>116</sup> Whilst it is not the focus here, the regulatory potential of information at subsequent stages of governance (especially implementation and enforcement) should also be borne in mind.

Under the IED, some drafts of BREFs, prior to agreement by the TWG, are published, although, importantly, this is not required by the Directive; the Forum's Opinion is also published. However, beyond the provision of the European IPPC Bureau's contact details, there is no mechanism by which the comments of those not participating in the TWG will be fed into the process, for example no obligation to respond to comments, or to explain how comments have been taken into account. The absence of this sort of 'notice and comment' procedure, a common feature of law and policy making in other environmental contexts, undoubtedly weakens the legitimising value of transparency. Much of the information provided on registration under REACH is also made public, so that consumer groups, trade unions and environmental groups have opportunities for scrutiny. Competitors may also have an interest in scrutiny; they may have promising alternatives, or may want to compete on safety, or may simply be interested in the reputation of the sector.<sup>117</sup> Both the European IPPC Bureau and the ECHA are subject to the EU's Access to Documents Regulation,<sup>118</sup> as supplemented with respect to 'environmental information' by the Aarhus Regulation.<sup>119</sup> This provides broad rights of access to information, subject to important exceptions. The withholding of information that would undermine somebody's commercial interests will require careful scrutiny under REACH.<sup>120</sup>

References to transparency pervade both the Commission Implementing Decision on drawing up BREFs,<sup>121</sup> and the cross-cutting BREF on economics and cross-media effects.<sup>122</sup>

---

<sup>115</sup> E. Fisher, 'Transparency and Administrative Law: A Critical Evaluation' (2010) 63 *Current Legal Problems* 272; S. Jasanoff, 'Transparency in Public Science: Purposes, Reasons, Limits' (2006) 69 *Law and Contemporary Problems* 21.

<sup>116</sup> Scott, above n 15 15.

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Regulation 1049/2001/EC regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents [2001] OJ L145/43

<sup>119</sup> Regulation 1367/2006/EC on the application of the provisions of the Aarhus Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters to Community institutions and bodies [2006] OJ L264/13.

<sup>120</sup> M. Bronckers and Y. van Gerven, 'Legal Remedies under the EC's New Chemicals Legislation REACH: Testing a New Model of European Governance' (2009) 46 *Common Market Law Review* 1823.

<sup>121</sup> Commission Implementing Decision 2012/119/EC, above n 24.

<sup>122</sup> European Commission, *BREF on Economics and Cross-Media Effects* (Luxembourg: European Commission, 2006).

Transparency on the way in which BREFs are decided involves openness on the assumptions and the uncertainties embedded in the BREFs. The ‘key purpose’ of the detailed BREF methodologies, for example, is to ensure transparency, ‘so that any part of the process can be validated or audited’.<sup>123</sup> This should in turn enable political decision-makers and outside observers to exercise their own judgment. The legitimacy of expert judgments (whoever our experts might be) rests at least in part on the ability of those experts to explain their conclusions in an understandable way.<sup>124</sup> But equally, transparency in BREFs is directed less towards outsiders than towards those drawing up BAT Conclusions: the members of the TWG and the forum, the comitology committee and national regulators. This is not in itself problematic. The demands that a transparency approach to legitimacy makes on scrutineers should not be underestimated,<sup>125</sup> and the more technical and complex the topic, the greater are the demands on the party doing the holding to account. So ‘insiders’ might be well equipped to hold others in the process to account. But accountees also need to be detached enough to question the methods and assumptions underlying information provided and conclusions drawn.<sup>126</sup> The sort of expert accountability fostered by institutional inclusion of diverse interests under the IED and REACH is important, but is especially prone to the risk that the elite participants will develop shared interests that blunt accountability.<sup>127</sup>

Given what has been said about the significance of diverse participation in regulation, knowing who contributes to decisions is another important element of transparency. In other contexts, the Commission accepts the need to see ‘which interests [participants] represent’ and ‘how inclusive that representation is’; ‘who is being consulted and why’.<sup>128</sup> The legislation, however, does not demand information to be provided on who participates in TWGs, or in ECHA committees. Institutional concern about complying with data protection rules<sup>129</sup> has the potential to amplify the challenges of using economic actors in EU environmental law: for example, because of concerns about data protection, information on membership of TWGs, which used to be made routinely available on the website, is now only available on request. More information is made available on the ECHA website with

---

<sup>123</sup> Ibid at iii.

<sup>124</sup> For a discussion of democracy and public reason see A. Moore, ‘Democratic Theory and Expertise: Between Competence and Consent’ in Holst, above n 102.

<sup>125</sup> See G. de Búrca, ‘New Governance and Experimentalism: An Introduction’ (2010) *Wisconsin Law Review* 227-238; J. Black, ‘Calling Regulators to Account: Challenges, Capacities and Prospects’ *LSE: Law, Society and Economy Working Papers* 15/2012; Fisher above n 115.

<sup>126</sup> Jasanoff, above n 115.

<sup>127</sup> C. Harlow and R. Rawlings, ‘Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach’ (2007) 13 *European Law Journal* 542.

<sup>128</sup> European Commission 2002 above n 95 at 17.

<sup>129</sup> Regulation 45/2001/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data OJ [2001] L 8/1.

respect to ‘stakeholders’, as discussed above. Members of the Risk Assessment and Socio-economic Assessment Committees are also listed on the website, along with CVs and declarations of interest. Most of the members seem to be employed by national regulators, or as researchers or academics. The different approaches being taken by the different EU bodies is surprising, and demonstrates at a very basic level, the contested nature of legitimacy and accountability as due process values in decision-making, as well as apparently different views on what is required by data protection.

The legal position on data protection is certainly not straightforward. *Bavarian Lager*<sup>130</sup> involved an investigation by the Commission into UK laws that allowed publicans to be ‘tied’ into an exclusive purchasing agreement with breweries. In this well-known case, Bavarian Lager challenged the removal from a document of the names of those participating in a relevant meeting. Sharpston AG argued that ‘the context (an official meeting involving representatives of an industrial group acting as spokesmen for their employers, and thus purely in a professional capacity) taken together with the principle of transparency, provided ample justification’ for release of this information.<sup>131</sup> This powerful argument was not accepted by the Court, which held that the redaction of the names was lawful. In its subsequent decision in *Volker*,<sup>132</sup> however, the Court emphasised the need to strike a balance between public interests in transparency and the protection of personal data, with no automatic priority for either: ‘The right to the protection of personal data is not ... an absolute right, but must be considered in relation to its function in society’, and applied ‘only in so far as is strictly necessary’. But a subsequent *ClientEarth* decision suggests that *Volker* will be difficult to satisfy: those requesting access to information subject to data protection requirements must establish the necessity of the transfer of that data on public interest grounds; but general public interests in transparency are not sufficient to establish necessity.<sup>133</sup>

### **C. Safeguard 3: Public Oversight and Responsibility**

An insistence on public responsibility for decisions can be powerful, and is arguably the most explicit way of trying to avoid concerns about the identity and interests of those who contribute to the decision. First of all, this safeguard is about a supervisory, scrutinising role

---

<sup>130</sup> C-28/08 P *European Commission v Bavarian Lager* [2010] ECR I-6055.

<sup>131</sup> *Ibid* at [192].

<sup>132</sup> Joined Cases C-92/09 and C-93/09 *Volker and Schecke, Eifert v Land Hessen* [2010] ECR I-11063. For discussion, see M. Bobek, Case Note (2011) 48 *Common Market Law Review* 2005 - 2022.

<sup>133</sup> Case T-214/11 *ClientEarth and Pesticides Action Network v European Food Safety Authority*, 13 September 2013, not yet reported in the ECR.

for public authorities. The importance of the regulated industry in governing for environmental protection should not blind us to the continued and serious need for substantial public resources.<sup>134</sup> As we suggested of environmental interest groups, regulators could provide expert and engaged accountees in these complex governance frameworks. But we should recall the advantages of economic actors over regulators are precisely in their privileged access to information and expertise.

The ECHA plays the primary public scrutiny role in REACH. The quality of registrations (and ECHA's scrutinising role) has been criticised.<sup>135</sup> When substances are registered, the ECHA is responsible for 'dossier evaluation', which involves the evaluation of all testing proposals (the registrant of substances imported or manufactured in annual quantities over 100 tonnes, if all necessary information is not available, has to submit proposals for testing), plus a compliance evaluation of at least 5% of dossiers submitted.<sup>136</sup> The ECHA (and its committees) also produce opinions in respect of authorisation, providing scrutiny of industry's submissions. The European IPPC Bureau also plays a potentially important, although less direct, role in the drawing up of BREFs. It 'coordinates', 'leads' and 'steers' the work carried out by the TWGs.<sup>137</sup> It seeks information from members of the TWG, and presents formal and informal drafts to the TWG for comment.<sup>138</sup> The EU's system of multi-level governance also complicates matters a little, since Member State representatives are members of TWGs; and although they are to act independently of their Member States,<sup>139</sup> most members of the ECHA committees are essentially national regulators. But of course whilst Member States might have a distinct regulatory interest, at other times they may share the interests of a powerful industry.<sup>140</sup>

In addition to this scrutinising role, which overlaps with questions of inclusion and transparency discussed above, we often see an insistence that the final decision is taken by a public authority, or that standards not so adopted are merely voluntary. National regulators, for example, negotiate and apply the final permit in IED. Perhaps more significantly for current purposes, the EU Courts<sup>141</sup> frequently insist that final responsibility for a decision

---

<sup>134</sup> C. Ford, 'New Governance in the Teeth of Human Frailty: Lessons from Financial Regulation' (2010) *Wisconsin Law Review* 441; Black, above n 125.

<sup>135</sup> EEB and ClientEarth (2012) *Identifying the Bottlenecks in REACH Implementation: The Role of ECHA in REACH's Failed Implementation* <http://www.eeb.org/EEB/?LinkServID=53B19853-5056-B741-DB6B33B4D1318340>. See also Ossege above n 102.

<sup>136</sup> Arts 40, 41.

<sup>137</sup> European Commission, above n 24, 4.5.

<sup>138</sup> *Ibid*, 10-11.

<sup>139</sup> Apart from the Member State Committee, which plays a more clearly political role.

<sup>140</sup> Lange, above n 17.

<sup>141</sup> For example Pfizer: Case T-13/99 *Pfizer Animal Health SA v Council* [2002] ECR II-3305.

based on technically complex inputs is placed in the hands, not just of a public body, but of a *political* body. This is in some respects an effort to maintain what might be a formalistic myth that power has not been delegated to experts, but remains with the politically responsible body. But it is not entirely meaningless, and does potentially allow for political input into these decisions. Most commonly, including under the IED and REACH, the political body taking the final decision is the Commission, plus comitology. It applies to a range of decisions under REACH, including final authorisation decisions.<sup>142</sup> BAT Conclusions, the most significant and authoritative part of the BREFs, are ultimately adopted by the Commission, with comitology, reflecting the harder status of the BAT Conclusions under that legislation than previously.<sup>143</sup>

Comitology is a process that evolved to allow the Member States to supervise (in committee) the Commission's exercise of its implementing powers; it has evolved also into a forum for multi-level collaboration in decision-making.<sup>144</sup> We can avoid some of the complexities of comitology, and the diversity of the processes, for current purposes. Broadly, under the Comitology Regulation,<sup>145</sup> the Commission puts a draft decision to an 'examination committee', made up of 'representatives of the Member States' and chaired by a (non-voting) member of the Commission.<sup>146</sup> 'Any committee member' may 'suggest amendments', and the Commission can present amended drafts at any point. Opportunities for negotiation, collaboration and consensus are emphasised. The committee can provide a positive or negative opinion on the Commission's draft, by qualified majority voting. In the vast majority of cases, comitology committees simply agree with the Commission, and the measure is adopted.<sup>147</sup> If the examination committee rejects the draft, the Commission cannot adopt it; although if a rejected act is 'necessary', the Commission can either submit an amended draft to the committee, or submit the original draft to the Appeal Committee. If the examination committee does not reach an opinion in either direction, then in most environmental cases, the draft must be put before the Appeal Committee. As with the examination committee, members of the Appeal Committee can propose amendments, and the Commission has to seek wide support and explain its response to suggestions. The Appeal Committee can

---

<sup>142</sup> Art 64

<sup>143</sup> Lee, above n 1.

<sup>144</sup> See for example C. Joerges and E. Vos (eds.) *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics* (Oxford: Hart Publishing, 1999); P. Craig, 'Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation' (2011) 36 *European Law Review* 671; R. Schutze, ' "Delegated Legislation" in the (new) European Union: A Constitutional Analysis' (2011) 74 *Modern Law Review* 661.

<sup>145</sup> Regulation 182/2011/EU laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers [2011] OJ L55/13.

<sup>146</sup> Art 5.

<sup>147</sup> See for example, E. Vos, '50 Years of European Integration, 45 Years of Comitology' (2009) *Maastricht Faculty of Law Working Papers* 2009-3.

adopt or reject a draft by qualified majority. If there is a positive opinion, the Commission 'shall' adopt its draft; if there is a negative opinion, it 'shall not adopt' it. If there is no opinion, the Commission 'may adopt' its draft.

The separation of technical expertise from political judgment, of facts from values, is not as clear-cut as is suggested by the institutional division between the responsibilities of Seville / the ECHA and the responsibilities of the Commission and Member States in committee: both the political and the technical inputs into a decision imply ethical commitments and matters of substance, values and facts.<sup>148</sup> Nevertheless, for current purposes, the comitology process is supposed to provide a politically legitimate EU administrative standard. Whether it can really do so is open to question. Comitology has the potential to connect Commission decisions with national (and potentially democratic) concerns. Joerges and Neyer argue that comitology provides legitimacy by creating mechanisms for 'deliberative supranationalism', resting on 'good arguments', formulated in terms of the (EU-wide) public interest, rather than negotiation around positions of (national) self-interest.<sup>149</sup> Whether committees actually do deliberate (rather than bargain from self-interested positions) is contested. The examination committees are composed of national experts who share a common professional understanding of the problem, and these sorts of bodies have well-observed tendencies to remain ignorant of alternative, less technical, perspectives on the problem. Nor are comitology committees, other than in unusual high profile and contested cases (such as around GMOs, or more recently neonicotinoids<sup>150</sup>) generally exposed to public scrutiny. The European Parliament does not have a direct role in comitology, but like the Council, it enjoys a 'right of scrutiny', a power to 'at any time indicate to the Commission' that they are of the view that a draft exceeds the implementing powers. This is a relatively weak power, since the Commission is obliged merely to 'review' the draft 'taking account of the positions expressed', and then inform the institutions 'whether it intends to maintain, amend or withdraw the draft implementing act'.<sup>151</sup> However, it does allow political attention to be drawn to controversial acts.

The relatively weak political legitimacy of comitology means that it provides a less than full response to anxiety about a decentralised approach to regulation, any more than to concerns about the delegation of political discretion to technical bodies including economic actors. Even if the political legitimacy of comitology were more robust, outcomes agreed

---

<sup>148</sup> See, for example, Expert Group on Science and Governance, above n 54.

<sup>149</sup> C. Joerges and J Neyer, 'From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Process: The Constitutionalisation of Comitology' (1997) 3 *European Law Journal* 273. See also Vos, above n 147.

<sup>150</sup> Lee, above n 1, Chapter 2.

<sup>151</sup> Art 11.



collaboratively with economic actors may be preferred by EU and national actors. The Commission and Member States may, for example, prioritise successful implementation, seek to avoid litigation, or be so wedded to success of the collaborative governance process that they follow the recommendations of bodies incorporating economic interests more than they otherwise might.<sup>152</sup> And it may in any event be difficult to exercise independent judgment in the face of a lengthy, complex and possibly inscrutable technical judgment. The point is that allocating ultimate responsibility to a political process does not guarantee legitimacy or accountability. This is not just a problem for the supranational context of the EU; it is a challenge for administrative decision-makers in all jurisdictions. And it serves to re-emphasise the necessary focus on legitimacy and accountability at all stages of the earlier process.

## **VI. Strengthening Inclusion, Transparency and Public Oversight**

Our discussion so far suggests that EU law has developed some important mechanisms through which the inclusion of economic actors might tend to enhance rather than detract from the legitimacy and accountability of governance. However, our case studies reveal that the implementation of these safeguards could be much more consistent and effective than is currently the case. In this section we outline the limitations of the attempts in the IED and REACH to address some of these concerns, and suggest three (non-exhaustive) ways in which inclusion, transparency and public oversight could potentially be strengthened

Complete solutions are unavailable. The two most obvious overarching ‘solutions’ are probably either to include competing interests in decision-making processes on an equal basis with economic actors, or to pass final decisions to politically legitimate decision-makers. The former is crucial, but as explored further in this section, even-handed interest representation may often be impossibly difficult; similarly, as suggested in the previous section, the latter is important, but a fragile guarantor of legitimacy. And so we make three suggestions: consistent benchmarks should be developed for the reception of outsider contributions within decision-making processes; the identity or (at least) affiliation of those participating in a decision-making process should be publicly available; regulatory, or public regarding, scrutiny of the contributions of economic actors should be strengthened. These are deceptively modest suggestions, which build directly on the safeguards already routine in EU environmental law. Their implementation would be far from straightforward, however,

---

<sup>152</sup> Freeman, above n 46.

as discussed below; but then nor is the involvement of economic actors in environmental decision-making a straightforward question.

Our emphasis on consistency may seem to speak for the desirability of something along the lines of a 'general administrative law' for the EU,<sup>153</sup> as well perhaps as an extension of tools such as regulatory impact assessment to this sort of administrative decision-making. Some common expectations for governance, across the plethora of different bodies and arrangements operating across EU administration,<sup>154</sup> may well be necessary. But this is not a simple technical question.<sup>155</sup> There will be difficult trade-offs, for example between flexibility and context-sensitivity, over uniformity and rigidity. Moreover, the precise content and detail of any such law is really what matters: very weak minimum requirements may function to reinforce inadequate standards; unduly onerous requirements could restrict the potential for regulatory action;<sup>156</sup> and the possibility that legally binding standards would be used by industry to delay and weaken legislation needs attention. Even in the absence of such a development, and even for those who consider such a development undesirable, however, there is certainly an important role for law in enhancing the three key safeguards that we have identified for public-regarding governance in the EU. Legislatures and the judiciary are able to '[signal] the benchmarks for normative activity' by requiring that thought be paid to these criteria.<sup>157</sup>

Starting with inclusion, as discussed above, both the IED and REACH provide illuminating examples of how the regulatory process attempts to guard against the dominance of a particular grouping by promoting the broad inclusion of a diverse range of interests in decision-making. Whilst recognising the difficulties inherent in drawing generalisable

---

<sup>153</sup> European Parliament, *Resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the EU*; European Commission, *Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union* 24 April 2013 welcomes the recommendation and promises to undertake 'a detailed stocktaking exercise'. See also the *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, [www.reneual.eu](http://www.reneual.eu) (last accessed November 2014).

<sup>154</sup> The discussion of Seville and the ECHA committees here gives a hint of the diversity at EU level; for discussion of the possibility of a general administrative law that would apply to the national administration of EU policy, see P. Craig, 'A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence' (2013) 19 *European Public Law* 503

<sup>155</sup> D. Curtin, H. Hofmann and J. Mendes, 'Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda' (2013) 19 *European Law Journal* 1 discuss the constitutional implications of procedural choices.

<sup>156</sup> For example certain approaches to costs benefit analysis could limit the potential to take action where the costs of regulation are well understood and immediate, but benefits are difficult to calculate and distant in time. See the discussion of CBA under regulatory impact assessment in Lee, above n 1, Chapter 2.

<sup>157</sup> J. Scott and S. Sturm, 'Courts as Catalysts: Rethinking the Judicial Role in New Governance' (2007) 13 *Columbia Journal of European Law* 565.

conclusions, our findings would suggest that despite guaranteed opportunities that promote outsider input, economic interests are likely over-represented. The classic literature on collective action predicts that diffuse interests (such as environmental protection) find it more difficult to organise than focused interests, such as economic interests.<sup>158</sup> Environmental interest groups (as civil actors) do face clear weaknesses relative to industry, even once they have been included in the process.<sup>159</sup> Whilst the EU's diffuse and under-resourced decision-making processes may have created opportunities for environmental NGOs,<sup>160</sup> environmental interest groups generally have fewer resources than economic actors, and participation can be costly and time consuming.<sup>161</sup> Public funding may enhance the capacity of environmental NGOs, but leads to obvious concerns, for example as to independence and advocacy. Environmental groups may also have less ready access to the information most valued by decision-makers. Their possibly greater resources of legitimacy may compensate to some degree, especially if they are able to demonstrate strong connections to European 'publics' (although the possibly limited connections with grassroots was raised above). The requirement to be able to work in English, without translation services, in order to participate in TWGs is a further barrier to inclusion; the ECHA's working language is also English, and whilst there is an effort to translate, some of the information on the ECHA website is published only in English.

Perhaps there is a sense of inevitability in this discussion of the weaknesses of NGOs relative to industry. But civil actors such as environmental interest groups are not powerless, and their inclusion in IED and REACH decision-making, alongside industry, is an important expansion of the perspectives addressed in decision-making. But some self-conscious reflection on the burden that can reasonably be borne by environmental interest groups is necessary. Formal equality between environmental interest groups and economic actors must not distract from the very significant inequalities in practice, and it should not be assumed that because an environmental group was in the room, interest representation was even-handed. This leads to two of the suggestions in this section: first, that a crucial role in the identification and protection of public interests remains for regulators; and secondly, the need for clarity in every case on precisely who is participating in a decision-making forum.

---

<sup>158</sup> M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Harvard University Press, 1965).

<sup>159</sup> Lindgren and Persson, above n 104.

<sup>160</sup> Long and Lorinczi, above n 103.

<sup>161</sup> On Technical Working Groups see C. Koutalakis, *Regulatory Effects of Participatory Environmental Networks: The case of the 'Seville Process'* (2005) [http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables\\_detail.asp?Project\\_ID=14](http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_detail.asp?Project_ID=14).

One less direct response to the need to correct the selectiveness of institutional inclusion may be to provide for broader, possibly less formal, opportunities to contribute to, or at least scrutinise, regulatory processes. Such opportunities could enhance both input and output legitimacy. As discussed above, there are possibilities for outsiders to scrutinise certain documents under the IED and REACH. But recall also the absence of any clear mechanisms by which comments will be fed into the process under the IED. This contrasts with the arrangements made for contributions from members of the TWG, in which case there must be a 'commenting period of at least eight weeks', and 'detailed feedback' is required from the European IPPC Bureau 'on how their major comments have been taken into account'.<sup>162</sup> In short, accountability mechanisms towards insiders to the process are strong; less so externally. And under REACH, the moment at which and topics on which information is sought from outsiders are deliberately limited. Perhaps then, there is space for a more expansive role to be played by third parties who are not privileged by virtue of explicit inclusion in the regulatory decision-making process.

There are of course costs to increasing the diversity of participation in decision-making, most obviously increased transaction costs, reduced speed, the legitimacy trade offs mentioned above, even possibly associated trade offs in the reaching of other regulatory objectives. Nor are we suggesting that consensus should (or could) be the objective of participation; dissent will continue. But some very simple things are absent or unpredictable in our case studies: wide and early availability of drafts, clear processes for feeding in comments and challenging assumptions; publication of those comments; obligations to pay account to and provide feedback on them.

The second safeguard, transparency, is important in promoting both legitimacy and accountability, and supports inclusion and participation in decision-making. Law should support the widest possible transparency when regulated parties are involved in their own regulation, including on the contents of drafts, and on choices of methodology and uncertainties, in such a way as to provide transparency to those outside (as well as inside) the process. It is also important to know which interests are participating in decision-making, and in this respect, the tensions involved in institutional approaches to protecting personal data are particularly striking. Who actually participates in decision-making needs to be both transparent and contestable (politically if not legally). The justification offered by Sharpston AG for the release of information on *who* contributes to decisions is compelling: 'the context (an official meeting involving representatives of an industrial group acting as spokesmen for

their employers, and thus purely in a professional capacity) taken together with the principle of transparency, provided ample justification' for the release of information on participation.<sup>163</sup> It seems reasonable for those participating in EU governance processes, other than in particular and unusual circumstances,<sup>164</sup> to accept that the fact of their enrolment will be publicly available. Some might go so far as to urge openness as to precise contributions to discussions;<sup>165</sup> a difficult balance has to be drawn with effective deliberation, input and output legitimacy. Simply raising that question reminds us that a call for transparency is not simple, and its meaning is not self-evident.<sup>166</sup>

Law potentially has a clear role in bolstering the capacity of the first two safeguards, namely inclusion and transparency. We suggested above that the central role of economic actors in environmental governance raises concerns around the core public law values of legitimacy and accountability; it is unsurprising then that we might turn to some (deceptively) simple public law mechanisms to reinforce these values. The economic and informational advantages of economic actors are pervasive, but those with alternative interests can be at least to some extent empowered through legal rights.

As we discuss in the previous section, public oversight and responsibility can be crucial in promoting a decision-making process that is both legitimate and accountable. Of course, the IED and REACH illustrate as well as any other case that any line between 'economic actors' and 'regulators' may not be clear, given the integration of economic actors into the regulatory process.<sup>167</sup> Nevertheless, there are two dimensions to this safeguard. First, public authorities play an important role in supervising and scrutinizing the contributions of economic actors. Second, the final decision is officially taken by a public authority; in this regard, the Commission plus comitology process is the preferred way in which political administrative decisions are taken in the EU. The role of law in respect of the third safeguard is relatively limited. In particular, an acknowledgement that the legitimacy of comitology is not sufficiently robust to sidestep any concerns about the preceding process, simply points us back to the need to enhance legitimacy and accountability at all stages of decision-making, in the ways discussed generally in this paper. And the resourcing of public environmental regulators is a perennial political difficulty, one of the very factors that encourages reliance on economic actors. But it is important to guard against the long term concern raised by Grabosky that

---

<sup>163</sup> Above n 131.

<sup>164</sup> Eg whistleblowers, or those participating on potentially personally risky issues such as security; the possibility for 'ordinary' (for want of a better word) non-professional respondents to consultations to remain anonymous may also be necessary to encourage wide participation.

<sup>165</sup> As in ClientEarth, above n 133133.

<sup>166</sup> See, for example, Fisher, above n 115.

<sup>167</sup> Freeman, above n 46.

state (or EU) regulatory institutions ‘may atrophy, or fail to develop at all’.<sup>168</sup> It is possible to envisage legal arrangements that would enhance independent, expert regulatory scrutiny of economic actors’ contributions to regulation, by paying particular and explicit attention to the need for the exercise of that expertise at crucial moments in the setting up of regulatory institutions: for example, Member State representatives in TWGs could be explicitly directed to exercise independent scrutiny from a public interest regulatory perspective.

Our suggestions build on criteria already implicit in the IED and REACH, and are also consistent with developments elsewhere. It may be worth noting the ways in which periodic amendments to the Environmental Impact Assessment Directive, since its inception in 1985, have incrementally strengthened the processes applied in environmental assessment.<sup>169</sup> Changes have arguably improved both inclusion and transparency through adding hard detail to the demands made on Member States (for example, requiring information to be made available electronically in the latest iteration).<sup>170</sup> Information provided by developers, especially their ‘environmental statement’, is central to the process of environmental assessment that precedes the grant of development consent. Serious doubts have been raised about the quality of this information, and the European Commission has concluded that ‘It seems obvious that some kind of quality control is needed in order to provide for a consistent and qualitative body of information.’<sup>171</sup> It may seem equally ‘obvious’ that we should insist that specialist (public) regulators develop expertise and expectations by consistently evaluating the quality of the information provided in environmental assessment, a possibility that has however been resisted.<sup>172</sup> The new Article 5(3) of the Directive, as well as requiring the developer to ‘ensure that the environmental impact assessment report is prepared by competent experts’, requires the competent authority to ‘ensure that it has, or has access as necessary to, sufficient expertise to examine the environmental impact assessment report.’ This is relatively bland, and of course may be satisfied by access to private expertise. Nevertheless, this change does indicate that the need for scrutiny is recognised, and that it is feasible for efforts to be made to respond.

---

<sup>168</sup> Above n 12, 115.

<sup>169</sup> The latest changes in Directive 2014/52/EU amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment [2014] OJ L124/1. See J. Scott and J. Holder, ‘Law and New Environmental Governance in the European Union’ in J. Scott and G. de Búrca (eds), *Law and New Governance in the EU and US* (Oxford: Hart Publishing, 2006)

<sup>170</sup> See Arts 5 and 6.

<sup>171</sup> European Commission, *Study concerning the report on the application and effectiveness of the EIA Directive (final report)* (2009) at p16.

<sup>172</sup> See eg, *The Government’s Response to the Royal Commission’s Twenty-third Report on Environmental Planning* (2003) Cm 5887, at 12.

Simply put, the three safeguards identified in the previous section need to be implemented with more care, and with greater sensitivity to their limitations. In particular, the fragility, in their different ways, of both environmental interest groups and comitology, indicate that there are no complete solutions to balance, or sidestep, the role of economic actors. This leads us to advocate smaller steps. There is always a danger that imposing what are essentially public law values in a de-centred decision-making context will frustrate the important benefits that economic actors bring to regulation. Perhaps trade-offs are necessary: accountability and legitimacy to broader publics for expertise, efficiency and acceptability to regulated parties. The role of law is potentially crucial, and it is the responsibility of both legislatures and the courts<sup>173</sup> to support the fullest possible participation and transparency. Recognition of the limited legitimacy of the Commission plus comitology option further emphasises the need to pay more attention to the nature and processes of all steps of decision-making.

## **VII. Conclusions**

As Schepel puts it, the 'legal imperative' is 'to promote the procedural integrity' of our process, 'to diversify its membership, to enhance its knowledge base, and to broaden its ethos'.<sup>174</sup> We have identified three significant overlapping and non-exhaustive mechanisms by which efforts are made in EU environmental law to enhance the legitimacy and accountability of economic actor enrolment in decision-making. The first two, inclusion and transparency, are commonly urged in respect of complex forms of governance. Law can play a crucial role in ensuring greater inclusion and transparency, and importantly, must not be used to block those values. In part, the third safeguard, public oversight and responsibility, feeds into the first two: the inclusion of and scrutiny by public regarding institutions contributes important resources of legitimacy and accountability to these processes. In part it also attempts to do something else, through an effort to reassert a theoretical model of delegation and agency that is difficult to maintain in the context of high levels of technical complexity and expertise. But equally, this is an insistence that political decisions should be taken by politically legitimate bodies; and that is a value worth striving for, albeit one that simply takes us back to the need to ensure inclusion and transparency at every stage of the process.

Drawing conclusions is obviously difficult, when we have observed both the necessity for economic actor enrolment, and its inevitable challenges. Condemning economic actor involvement is obviously not an option. Instead, we must endeavour to render these sites of

---

<sup>173</sup> Scott and Sturm, above n 157.

<sup>174</sup> Schepel, above n 11 at 413.

private governance as legitimate and as accountable as possible. Grainne de Búrca's discussion of 'democratic striving' is set in the global context, where the challenges and context are different; certainly, there is no indication that scholars share a desire to 'avoid or bracket' the 'democracy problem' in the EU.<sup>175</sup> Nevertheless, we see some parallels between the apparent unanswerability of the challenges posed by enrolment of economic actors, and those of democratising the 'significant public-oriented policies ... being established through complex transnational governance processes'.<sup>176</sup> 'Striving' to enhance the 'building blocks' of legitimacy and accountability that are easily avoided in this context is equally important.

EU law recognises the challenges posed by economic actor enrolment, and has provided some sensible responses. The three safeguards identified here do however need to be addressed with much more rigour and consistency: broad transparency and inclusion should be considered absolutely core safeguards when economic actors are involved in governing. Inclusion and transparency are not unintrusive or straightforward values, but equally, reliance on economic actors is far from a small matter. Further, and learning some of the lessons of the financial crisis, it is important that the enrolment of economic actors is not perceived to be a cheap or easy option for public regulators; the continued demand for resources of expertise and time in the public sector is significant.<sup>177</sup> Similarly, we should note that public-led command and control initiatives are still core to the regulatory landscape.<sup>178</sup> The two cases discussed here indeed indicate that command and control and the enrolment of economic actors are by no means incompatible; command and control relies in part on the resources of economic actors. The challenges of legitimacy and accountability, and their reflection in law, are not easily avoided.

---

<sup>175</sup> De Búrca, above n 4, at 226.

<sup>176</sup> De Búrca, above n 4, at 224.

<sup>177</sup> See for example Ford, above n 134 and Black, above n 52.

<sup>178</sup> C. Scott, 'Governing without Law or Governing without Government? New-ish Governance and the Legitimacy of the EU' (2009) *European Law Journal* 160.



## Topic 5 (lectures 6-7)

# The EU customs union, free movement of goods and environmental protection

---

### Recommended Readings:

- Luigi Daniele, *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia* (3rd edition, Giuffrè) Capitolo 2: Libera Circolazione delle Merci (**not included**)
- David Langlet and Said Mahmoudi, *EU Environmental Law and Policy* (Oxford University Press 2016) Chapter 3: Free Movement of Goods and the Room for Member State Action (**not included**)
- David Langlet and Said Mahmoudi, *EU Environmental Law and Policy* (Oxford University Press 2016) Chapter 5: Monitoring the Application of Union Environmental Law and Sanctions (**not included**)
- EUCJ Case 240/83 *Procureur de la République v Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)* [1985] ECR 531
- EUCJ Case 240/83 *Procureur de la République v Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)* [1985] ECR 531, Opinion of AG Lenz
- EUCJ Case 302/86 *Commission of the European Communities v Kingdom of Denmark* [1988] ECR 4607
- EUCJ Case 302/86 *Commission of the European Communities v Kingdom of Denmark* [1988] ECR 4607, Opinion of AG Slynn
- EUCJ Case C-2/90 *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium* [1992] ECR I-4431
- EUCJ Case C-67/97 *Bluhme* [1998] ECR I-8033

SENTENZA DELLA CORTE  
7 febbraio 1985 <sup>1</sup>

Nel procedimento 240/83,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Tribunal de grande instance di Créteil nella causa dinanzi ad esso pendente fra

**Procuratore della Repubblica**

e

**Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)** (associazione per la tutela dei combustori di oli usati),

domanda vertente sull'interpretazione e sulla validità della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/439/CEE, concernente l'eliminazione degli oli usati (GU L 194, pag. 31),

LA CORTE

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, G. Bosco e C. Kakouris, presidenti di sezione, T. Koopmans, U. Everling, Y. Galmot e R. Joliet, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz

cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

ha pronunziato la seguente

<sup>1</sup> — Lingua processuale: il francese.

SENTENZA

**In fatto**

Gli antefatti, il procedimento e le osservazioni presentate alla Corte si possono così riassumere:

79/981, che disciplina il recupero degli oli usati » (ibidem, pag. 2903).

La normativa francese stabilisce sostanzialmente che:

**1. Gli antefatti ed il procedimento**

1.1. L'eliminazione degli oli usati costituisce oggetto della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/439 (GU L 194, pag. 31).

Questa prescrive che gli Stati membri adottino le misure necessarie per garantire la raccolta e l'eliminazione innocue, preferibilmente mediante riutilizzazione (rigenerazione e/o combustione) degli oli usati (artt. 2-4). L'art. 5 della direttiva dispone che « qualora gli obiettivi previsti negli artt. 2, 3 e 4 non possano essere conseguiti diversamente, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie affinché una o più imprese effettuino la raccolta e/o l'eliminazione dei prodotti offerti dai detentori, eventualmente nella zona loro assegnata dall'amministrazione competente ».

1.2. La Repubblica francese recepiva la suddetta direttiva col decreto legislativo 21 novembre 1979, n. 79/981, « che disciplina il recupero degli oli usati » (JORF del 23 novembre 1979, pag. 2900), col decreto 21 novembre 1979 relativo alle « condizioni di raccolta degli oli usati in applicazione del decreto legislativo 21 novembre 1979, n. 79/981, che disciplina il recupero degli oli usati » (ibidem, pag. 2901), e col decreto 21 novembre 1979 relativo alle « condizioni d'eliminazione degli oli usati in applicazione del decreto legislativo 21 novembre 1979, n.

— i detentori che accumulano oli usati per le loro attività professionali sono obbligati a consegnarli ai raccoglitori autorizzati, ovvero, se provvedono personalmente al trasporto di detti rifiuti, a consegnarli agli eliminatori autorizzati o ad eliminarli direttamente qualora siano titolari dell'apposita autorizzazione rilasciata dal ministero dell'ambiente (art. 3 del decreto legislativo 21 novembre 1979, n. 79/981, che disciplina il recupero degli oli usati);

— onde garantire la raccolta completa degli oli usati, tutto il territorio nazionale è suddiviso in zone geografiche (di regola i dipartimenti) in ciascuna delle quali è stato nominato dal ministro dell'ambiente un raccoglitore autorizzato, in seguito ad una gara d'appalto e su parere di una commissione interministeriale d'approvazione;

— il raccoglitore autorizzato è responsabile della raccolta di tutti gli oli usati prodotti nella zona per la quale ha ottenuto l'autorizzazione;

— egli deve consegnare gli oli usati agli eliminatori autorizzati, salvi gli oli chiari, i quali possono anche essere destinati direttamente al reimpiego (art. 10 dell'allegato del decreto 21 novembre 1979 rela-

tivo alle condizioni di raccolta degli oli usati);

- l'eliminazione degli oli usati è anch'essa subordinata al rilascio dell'autorizzazione ministeriale da parte del ministro dell'ambiente;
- gli eliminatori autorizzati devono, sotto pena del ritiro dell'autorizzazione, trattare gli oli usati nei propri impianti;
- il trattamento degli oli usati deve effettuarsi mediante riciclaggio o rigenerazione in condizioni economiche accettabili o, in mancanza, con l'utilizzazione industriale come combustibile, in impianti autorizzati.

1.3. L'Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (in prosieguo: ADBHU) costituita in Francia il 16 ottobre 1980, ha per scopo e per oggetto, in base al suo statuto, la tutela dei fabbricanti e dei commercianti che utilizzano stufe e generatori di calore che bruciano sia gasolio che oli usati.

Con istanza 21 settembre 1981, presentata al tribunal de grande instance di Créteil avverso l'ADBHU in persona dei suoi dirigenti, il procuratore della Repubblica presso detto tribunale chiedeva lo scioglimento dell'associazione per l'illiceità del suo scopo principale, consistente nell'istigazione al reato contemplato dall'art. 24 della legge 15 luglio 1975, n. 75-633, relativa all'eliminazione dei rifiuti ed al recupero dei materiali (JORF del 16 luglio 1975, pag. 7229), nel senso che qualsiasi combustione o eliminazione non autorizzata, in conformità alla summenzionata normativa francese, costituisce il reato di cui all'art. 24.

Da parte sua, l'ADBHU, invocando il principio della libertà d'associazione, contestava l'opportunità della normativa francese in

materia di oli usati. In quanto tale normativa è stata però adottata per l'attuazione della direttiva n. 75/439, è a quest'ultima che si riferiscono i suoi dubbi.

Dato che l'art. 3 di detta direttiva dispone che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché, per quanto possibile, l'eliminazione degli oli usati avvenga mediante riutilizzazione (rigenerazione e/o combustione a scopi diversi dalla distruzione), e che l'art. 4 vieta unicamente lo scarico nelle acque o sul suolo nonché qualsiasi trattamento che provochi un eccessivo inquinamento, essa si chiede anzitutto se la direttiva possa costituire una base legale per il divieto di combustione. D'altra parte, essa contesta la validità delle disposizioni della direttiva con riguardo ai principi della libertà del commercio, della libera circolazione delle merci e, rispettivamente, della libera concorrenza, lesi dal procedimento amministrativo di autorizzazione di cui all'art. 6, dal sistema delle zone ammesso nell'art. 5 e dalla concessione di sovvenzioni contemplate dagli artt. 13 e 14 della direttiva n. 75/439.

1.4. Accogliendo la domanda dell'ADBHU di sottoporre alla Corte di giustizia tali questioni, il Tribunal de grande instance di Créteil, con sentenza 23 marzo 1983, ha deciso di sospendere il procedimento « fintantoché la Corte di giustizia delle Comunità europee non si sia pronunciata sull'interpretazione e sulla validità della direttiva 16 giugno 1975, n. 75/439/CEE, con riguardo al trattato di Roma, precisando in particolare:

- se detta direttiva sia conforme ai principi della libertà del commercio, della libera circolazione delle merci, della libera concorrenza sanciti dal trattato di Roma, tenuto conto del fatto che essa conferisce all'amministrazione degli Stati il potere di definire delle zone da assegnare a una o più imprese autorizzate dall'amministrazione stessa e da questa

incaricate di raccogliere ed eliminare i rifiuti (artt. 5 e 6) e consente la concessione di sovvenzioni (artt. 13 e 14);

— se peraltro questa direttiva costituisca una base legale per il divieto della combustione degli oli usati.

1.5. Il provvedimento di rinvio è stato registrato nella cancelleria della Corte il 24 ottobre 1983.

In forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia, sono state depositate osservazioni scritte dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico Jean Amphoux, dal Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dalla sig.ra Jill Aussant, amministratore principale presso il servizio giuridico del Consiglio, dal governo della Repubblica francese, rappresentato dal sig. Jean-Paul Costes, del segretariato generale del comitato interministeriale per le questioni di cooperazione economica europea, dal governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dai suoi agenti, sigg. Martin Seidel e Ernst Röder, e dal governo della Repubblica italiana, rappresentato dall'avv. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

## 2. Riassunto delle osservazioni scritte presentate alla Corte

2.1. La Commissione passa in rassegna, nella prima parte delle sue osservazioni, in primo luogo le disposizioni della direttiva n. 75/439 e in secondo luogo la normativa francese adottata per l'attuazione di tale direttiva.

Essa procede, poi, all'esame della validità della direttiva — oggetto della prima questione posta dal tribunal de grande instance

di Créteil — con riguardo all'esercizio delle attività professionali, alla libertà del commercio, alla libera circolazione delle merci e alle norme in materia di concorrenza.

Pur ritenendo che la direttiva di cui trattasi comporti talune restrizioni derivanti dalla disciplina dell'eliminazione degli oli usati, ed in particolare dal divieto della loro combustione, al diritto fondamentale della libertà del commercio e dell'industria, la Commissione considera che si tratti di restrizioni giustificate dalle finalità d'interesse generale perseguite dalla Comunità.

È pacifico, secondo la Commissione, che la tutela dell'ambiente contro i rischi d'inquinamento rappresenta una finalità d'interesse generale che la Comunità può legittimamente perseguire. È altrettanto evidente che una normativa relativa all'eliminazione degli oli usati è divenuta necessaria a causa dei pericoli che i rifiuti abbandonati senza precauzioni nell'ambiente naturale o l'utilizzazione incontrollata di tali oli possono comportare per l'ambiente o per la salute delle persone.

Detti oli sono pericolosi soprattutto a causa degli additivi e dei metalli pesanti che essi contengono. Inoltre, in caso di combustione, possono pure sprigionare nell'atmosfera rilevanti quantitativi di cloro e di idrocarburi. La Commissione allega un ampio studio scientifico e tabelle che riportano i risultati di analisi effettuate da diversi istituti in vari paesi, da cui emerge chiaramente che tali oli possono contenere una parte molto rilevante di sostanze nocive.

La Commissione aggiunge ancora che durante la degradazione degli oli in uso possono costituirsi idrocarburi aromatici policiclici, taluni dei quali sono cancerogeni. La concentrazione di tali sostanze negli oli usati è tanto più forte quanto più stagionati sono gli oli usati.

Si doveva tener conto anche degli effetti che l'utilizzazione degli oli usati come combustibili può avere per l'inquinamento atmosferico.

rico. La combustione di siffatti oli in impianti tradizionali può provocare un notevole inquinamento dell'ambiente immediatamente circostante ai suddetti impianti.

Non si potrebbe quindi, conclude la Commissione, mettere in dubbio che una normativa diretta a controllare l'utilizzazione degli oli usati per la tutela dell'ambiente corrisponda ad una finalità d'interesse generale.

La Commissione sostiene altresì che le restrizioni che le disposizioni della direttiva implicano per gli interessati non sono eccessive e non costituiscono, rispetto alla finalità d'interesse generale perseguita, un intervento eccessivo ed intollerabile nei loro diritti.

Per quanto riguarda più particolarmente la combustione degli oli usati, che è l'aspetto di cui è causa dinanzi al giudice di rinvio, la Commissione precisa che la direttiva non opta per l'uno o per l'altro dei modi di riutilizzazione possibile: rigenerazione o combustione. Quello che la direttiva impone è la riutilizzazione, nel rispetto di quanto prescritto dall'art. 4 e sotto il controllo derivante dalla necessità dell'autorizzazione preliminare delle competenti autorità. Tali esigenze sono giustificate con riguardo agli scopi perseguiti.

È vero che, per quanto riguarda l'aspetto considerato, la normativa francese adottata per l'attuazione della direttiva va oltre questa negli obblighi imposti ai potenziali utilizzatori di oli usati, autorizzando solo l'« uso industriale » degli oli come combustibili, esclusa qualsiasi combustione dei suddetti oli a scopi domestici.

Tuttavia, non si può affermare che la normativa francese esuli dall'ambito prescritto a causa di siffatte esigenze ulteriori. Tali esigenze si giustificano in forza della direttiva n. 75/439, secondo la Commissione, in quanto appaiono corrispondere alla necessità di evitare un « inquinamento dell'aria superiore al livello fissato dalle disposizioni

vigenti » (art. 4) o « conseguenze dannose all'acqua, all'aria o al suolo » (art. 9).

La Commissione osserva inoltre che gli ostacoli alla combustione degli oli usati in impianti di piccole dimensioni o a scopi di riscaldamento esistono pure nella Repubblica federale di Germania e che una proposta di direttiva in via d'elaborazione da parte della Commissione prevede la necessità di un'autorizzazione preliminare per qualsiasi impianto di combustione che impieghi tali oli.

Per quanto riguarda la compatibilità dell'esigenza, imposta dall'art. 6 della direttiva, dell'autorizzazione preliminare di qualsiasi impresa che elimini gli oli usati, con la libertà di commercio, detta esigenza è pienamente giustificata dagli scopi d'interesse generale perseguiti e non costituisce affatto un mezzo sproporzionato per conseguirli. D'altra parte, sottolinea la Commissione, le sole condizioni previste dalla direttiva per la concessione dell'autorizzazione sono di ordine tecnico (controllo degli impianti degli interessati).

La direttiva contempla così l'instaurazione di un sistema di controllo preventivo dell'eliminazione degli oli usati. Un siffatto controllo non ha nulla d'inconsueto. Trattandosi di garanzie da instaurare nei confronti di attività pericolose, il procedimento dell'autorizzazione preliminare è ricorrente nel diritto di tutti gli Stati membri.

Un siffatto controllo preventivo è il solo mezzo veramente efficace ed adeguato, tenuto conto del carattere irrimediabile dei danni causati ove i rischi si verificano, o dell'importanza dei costi economici e sociali che l'attuazione dei mezzi tecnici atti ad evitarne la produzione o più ancora il rinnovarsi comporta.

In merito alle autorizzazioni prescritte dalla normativa francese per l'attuazione della direttiva, la Commissione sostiene che niente consente di affermare, in base alla semplice lettura del decreto francese n. 79-981 e dei decreti d'attuazione in pari data, che il regime d'autorizzazione istituito da dette di-

sposizioni sia concepito per fini diversi da quelli che corrispondono all'attuazione della direttiva n. 75/439/CEE per quando riguarda la concessione dell'autorizzazione agli eliminatori di oli usati.

La Commissione prende poi in esame la compatibilità, con le norme del trattato che garantiscono la libera circolazione delle merci negli scambi intracomunitari, dell'art. 5 della direttiva n. 75/439 che, nell'intento di garantire la raccolta completa degli oli usati e la loro eliminazione innocua, autorizza gli Stati membri ad adottare « tutte le misure necessarie affinché una o più imprese effettuino la raccolta e/o l'eliminazione dei prodotti offerti dai detentori, eventualmente nella zona loro assegnata dall'amministrazione competente ».

A questo proposito, la Commissione osserva che la Corte ha già ammesso la compatibilità dell'art. 5 con le norme del trattato in materia di libera circolazione delle merci, nella sentenza 10 marzo 1983, nella causa 172/82, « Inter-Huiles ».

Per quanto riguarda la normativa francese adottata per l'attuazione della direttiva, la Commissione sostiene che la Corte ha, nella stessa sentenza, messo in dubbio la compatibilità col trattato del sistema delle zone istituito in Francia, che andava oltre le esigenze della direttiva creando ostacoli per le esportazioni. Analoga conclusione vale, mutatis mutandis, rileva la Commissione, nel caso in cui un regime nazionale di concessione esclusiva per zona della raccolta e dell'eliminazione degli oli usati ostacoli le importazioni.

La Commissione considera infine infondate le allegazioni vertenti sulla compatibilità degli artt. 13 e 14 della direttiva, che attribuiscono sovvenzioni alle imprese di raccolta o di eliminazione autorizzate, con le norme del trattato in materia di concorrenza.

Tali disposizioni, precisa la Commissione, non autorizzano affatto la concessione di

sovvenzioni in quanto si voglia con ciò intendere una assistenza finanziaria senza contropartita. Si tratta, in particolare, delle indennità per servizi resi « in contropartita » degli obblighi che gli Stati membri impongono alle imprese di raccolta o di eliminazione, in conformità alla direttiva.

Anche quando tali indennità fossero finanziate con denaro pubblico, che può provenire, secondo l'art. 14, da una tassa riscossa sui prodotti che, dopo l'utilizzazione, sono trasformati in oli usati, ovvero sugli oli usati, esse potrebbero essere considerate soltanto come il prezzo, la contropartita delle prestazioni fornite dalle imprese di raccolta o di eliminazione.

Inoltre, l'art. 13 prescrive limiti e condizioni rigorose per il calcolo e la concessione delle suddette indennità.

In base alle considerazioni che precedono, la Commissione propone di risolvere le questioni sollevate come segue:

- « 1) L'esame delle questioni sollevate dal giudice a quo non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità delle disposizioni della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/439/CEE, concernente l'eliminazione degli oli usati.
- 2) La direttiva n. 75/439/CEE autorizza gli Stati membri a vietare la combustione non approvata degli oli usati, in quanto tale divieto corrisponda alle finalità stabilite dalla direttiva ».

2.2. Il *Consiglio* limita le sue osservazioni alla prima questione pregiudiziale, vertente sulla validità della direttiva n. 75/439.

Esso rileva in via preliminare come dal preambolo della direttiva emerga l'intenzione di realizzare gli scopi in esso illustrati attraverso un sistema che non ostacoli gli

scambi intracomunitari e non pregiudichi le condizioni di concorrenza. Questo intento del legislatore comunitario traspare d'altronde dalle disposizioni concrete della direttiva. A questo proposito il Consiglio esamina, in particolare: i) il sistema delle zone, stabilito dall'art. 5 della direttiva, con riguardo al principio della libera circolazione delle merci, ii) la concessione di sovvenzioni, contemplata dall'art. 13 della direttiva, con riguardo alle norme in materia di concorrenza e iii) il sistema di autorizzazione preliminare, contemplato dall'art. 6 della direttiva, con riguardo alla libertà di commercio.

Quanto al sistema delle zone, ultimo mezzo per conseguire la finalità della raccolta e dell'eliminazione innocua degli oli usati, il Consiglio ritiene che esso non osti affatto alla libera circolazione di tali prodotti all'interno del mercato comune in quanto impone, secondo l'interpretazione del Consiglio, solo la raccolta nella zona e non l'eliminazione, che potrebbe effettuarsi nel paese interessato o all'estero.

Quanto alla concessione delle sovvenzioni, il Consiglio fa presente che si tratta non già di sovvenzioni vere e proprie, bensì di « indennità per i servizi resi ». Le imprese che effettivamente rendono i loro servizi, rileva il Consiglio, vengono indennizzate, non già a discrezione degli Stati membri, bensì secondo criteri che sono stabiliti dalla direttiva, all'art. 13, il quale dispone che le indennità non devono superare le spese annuali delle imprese non coperte ed effettivamente accertate, tenuto conto di un ragionevole utile, derivante di regola da qualsiasi operazione commerciale. Il rapporto fra l'obbligo di procedere alla raccolta e/o all'eliminazione ed i costi che queste provocano costituisce un fattore per evitare rilevanti distorsioni di concorrenza.

Il Consiglio ritiene così che la salvaguardia contro le distorsioni di concorrenza stabilita dall'art. 13 viene garantita dalle disposizioni di tale articolo relative alle condizioni se-

condo le quali le indennità possono essere corrisposte dagli Stati membri.

Quanto all'esigenza dell'autorizzazione contemplata per le imprese, il Consiglio assume ch'essa è necessaria nell'interesse generale contro i rischi che implicano, per l'ambiente e per la vita umana, lo scarico, il deposito o il trattamento degli oli usati e non osta affatto alla libera prestazione dei servizi purché le autorizzazioni siano rilasciate senza discriminazione nei confronti delle imprese straniere.

In conclusione, il Consiglio propone alla Corte di risolvere la prima questione sottoposta dal giudice nazionale nel senso che:

- « a) Per accertare se la direttiva sia conforme ai principi istituiti dal trattato di Roma, ci si deve riferire alle sue disposizioni messe in discussione, non al sistema ch'essa istituisce per l'eliminazione degli oli usati.
- b) Le finalità della direttiva, come sono enunciate nel preambolo, sono compatibili con la libera circolazione delle merci, la libera concorrenza e la libertà di commercio (nel senso della libera prestazione dei servizi).
- c) Le disposizioni della direttiva corrispondono alle sue finalità e non ostano ad alcuno dei principi del trattato richiamati nella questione posta alla Corte ».

2.3. Il *governo francese* si limita ad esaminare la seconda questione pregiudiziale, vertere sulla giustificazione del divieto francese di combustione degli oli usati con riguardo alla direttiva n. 75/439, rimettendosi al prudente apprezzamento della Corte per quanto riguarda la prima questione.

A suo avviso, per l'eliminazione degli oli usati la direttiva lascia agli Stati membri la facoltà di adottare una soluzione mista, che combini la rigenerazione e la combustione degli oli usati, o una soluzione che corri-



sponda ad una delle due possibilità previste dalla direttiva. In quest'ultima ipotesi, lo Stato membro può vietare il ricorso alla soluzione non prescelta.

Nella prima ipotesi, dato che la direttiva non fornisce indicazioni relative alla ripartizione fra i due sistemi, sembra che gli Stati che abbiano optato per una soluzione del genere siano liberi di fissare i limiti che ritengono opportuni fra la soluzione della combustione e quella della rigenerazione.

Il governo francese propone pertanto alla Corte di interpretare l'art. 3 della direttiva 16 giugno 1975, n. 75/439/CEE, nel senso che esso lascia agli Stati membri la libertà di scelta fra la rigenerazione degli oli e la loro combustione; che, cionondimeno, gli Stati membri possono liberamente combinare i due metodi, il che può indurli a vietare l'uno o l'altro di tali metodi nei settori ch'essi possono autonomamente determinare.

2.4. Il *governo della Repubblica federale di Germania* presenta osservazioni unicamente sulla seconda questione pregiudiziale.

A questo proposito, esso fa presente che l'art. 3 della direttiva, che riguarda i modi di eliminazione degli oli usati, offre agli Stati membri tre opzioni che riflettono le soluzioni a suo tempo applicate in tali Stati.

Non si può in alcun caso inferire dall'art. 3 della direttiva la necessità per gli Stati membri di autorizzare la distruzione degli oli usati mediante combustione.

Il governo federale osserva che in Germania, come pure in Francia, la rigenerazione avveduta, dal punto di vista energetico, ed innocua, dal punto di vista ecologico, degli oli di cui trattasi, costituisce il principale mezzo di eliminazione. La combustione è, in linea di principio, vietata nei piccoli bruciatori. Il governo federale sostiene che tale divieto corrisponde alle esigenze di cui agli artt. 4 e 6 della direttiva.

Esso ritiene in particolare che solo nei grandi bruciatori può essere messa in atto una tecnica di depurazione degli scarichi che corrisponde, dal punto di vista dell'efficacia, alle condizioni imposte per gli oli usati la cui composizione cambia continuamente. Secondo il governo federale, nello stato attuale della tecnica non è realizzabile economicamente né controllabile da parte delle autorità una limitazione degli scarichi nei bruciatori di piccole dimensioni.

Il governo federale fornisce alcuni dati relativi alle esalazioni prodotte dalla combustione di oli usati, che mostrano la nocività di tale tecnica per l'ambiente.

Per questi motivi, esso propone di risolvere la seconda questione nel senso che il divieto della combustione degli oli usati è conforme alla direttiva n. 75/439.

2.5. Il *governo italiano* osserva, quanto alla prima questione, che la sentenza della Corte 10 marzo 1983, nella causa 172/82, ha convalidato, nelle sue linee essenziali, il sistema tratteggiato dalla direttiva circa i mezzi con cui assicurare una gestione degli oli usati soddisfacente sia dal punto di vista del recupero energetico sia da quello di tutela dell'ambiente.

L'eventuale incompatibilità di tale sistema col trattato risulta dall'introduzione degli ostacoli all'esportazione di tali prodotti in altri Stati membri. La prima questione andrebbe quindi risolta in senso affermativo.

Quanto alla seconda questione, il governo italiano fa presente che, nel disegno della direttiva, la combustione è ammessa come mezzo utile di eliminazione dell'olio usato, come risulta dall'art. 3.

L'inciso « per quanto possibile », contenuto in tale disposizione, sembra da ricollegare al disposto dell'art. 2, dove si prescrive l'obiettivo di garantire una eliminazione innocua dell'olio usato, cioè non dannosa per l'ambiente.

Il governo italiano ammette cionondimeno che la riutilizzazione degli oli usati mediante combustione può incidere in modo particolare sulla salubrità dell'aria.

Secondo detto governo, bisogna anche considerare che la combustione dell'olio usato costituisce un'attività che deve essere regolamentata e controllata quanto ai soggetti che sono abilitati a svolgerla.

Di conseguenza, il governo italiano propone di risolvere la seconda questione nel senso che

« la direttiva n. 75/439/CEE può costituire una base legale per un divieto di combustione degli oli usati, se e nei limiti in cui tale divieto costituisca, secondo la disciplina nazionale, una misura necessaria per l'attua-

zione degli articoli 2, 4 e 6 della direttiva stessa ».

### 3. La fase orale

L'Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, rappresentata dall'avv. Mauro, il governo della Repubblica francese, rappresentato dal sig. Boivineau, il governo della Repubblica italiana, rappresentato dal sig. Ferri, la Commissione, rappresentata dal sig. Amphoux, e il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dalla sig.ra Aussant, hanno presentato osservazioni orali all'udienza del 4 ottobre 1984.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 22 novembre 1984.

## In diritto

- 1 Con sentenza 23 marzo 1983, pervenuta in cancelleria il 24 ottobre successivo, il tribunal de grande instance di Créteil ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione e sulla validità della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/439, concernente l'eliminazione degli oli usati (GU L 194, pag. 31), allo scopo di valutare la compatibilità, con la normativa comunitaria, del decreto legislativo francese 21 novembre 1979, n. 79/981, che disciplina il recupero degli oli usati (JORF del 23 novembre 1979, pag. 2900) e dei relativi decreti di attuazione, in quanto tale disciplina vieta l'impiego degli oli suddetti come combustibili.
- 2 In base alla predetta normativa francese, il procuratore della Repubblica ha chiesto al tribunal de grande instance di Créteil lo scioglimento della Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (in prosieguo: ADBHU) per l'illiceità dello scopo da essa perseguito. L'ADBHU mirerebbe infatti a tutelare i produttori, i commercianti e gli utenti di stufe e di generatori di calore che bruciano sia gasolio sia oli usati, combustibile, quest'ultimo, vietato dalla normativa francese.
- 3 A norma degli artt. 2-4 della direttiva n. 75/439, gli Stati membri devono adottare i provvedimenti necessari per garantire la raccolta e l'eliminazione innocua, prefe-

ribilmente mediante riutilizzazione, degli oli usati. L'art. 5 della direttiva dispone che « qualora gli obiettivi previsti negli artt. 2, 3 e 4 non possano essere conseguiti diversamente, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie affinché una o più imprese effettuino la raccolta e/o l'eliminazione dei prodotti offerti dai detentori, eventualmente nella zona loro assegnata dall'amministrazione competente ». Inoltre l'art. 6, n. 1, della direttiva stabilisce che « le imprese che eliminano gli oli usati debbono ottenere una autorizzazione ». Ai sensi degli artt. 13 e 14, alle imprese di raccolta e/o di eliminazione degli oli usati può essere concessa, come contropartita degli obblighi loro imposti in forza dell'art. 5 della direttiva, un'indennità finanziata in base al principio « chi inquina paga » e che non superi le spese annuali ed effettive.

4 Per il recepimento di questa direttiva, il governo francese ha emanato il già menzionato decreto legislativo 21 novembre 1979, n. 79/981, che disciplina il recupero degli oli usati, e in pari data i due predetti decreti di attuazione. In base a tale normativa, il territorio francese è stato suddiviso in zone ed è stato istituito un sistema di autorizzazioni sia per i raccoglitori di oli usati sia per le imprese incaricate di eliminare detti oli. Ai sensi dell'art. 3 del decreto n. 79/981, i detentori di oli usati devono consegnarli ai raccoglitori autorizzati in conformità all'art. 4 dello stesso decreto, o consegnarli direttamente agli eliminatori autorizzati in conformità all'art. 8 dello stesso decreto, oppure eliminarli direttamente qualora siano titolari dell'apposita autorizzazione. L'art. 6 del decreto fa obbligo ai raccoglitori di consegnare gli oli raccolti agli eliminatori autorizzati. L'art. 7 dispone che « i soli modi di eliminazione autorizzati per gli oli usati ... sono il riciclaggio o la rigenerazione in condizioni economiche accettabili o, in mancanza, l'impiego industriale come combustibile ». Precisando ulteriormente quest'ultima possibilità, l'art. 2, n. 2, del decreto di attuazione relativo alle condizioni d'eliminazione degli oli usati prescrive che l'eliminazione mediante combustione sia effettuata « in impianti autorizzati con riguardo alla tutela dell'ambiente ».

5 Poiché la normativa controversa è stata adottata per l'attuazione della direttiva n. 75/439, l'ADBHU ha sollevato dinanzi al giudice nazionale la questione se detta direttiva possa costituire una base legale per il divieto della combustione degli oli usati. Inoltre sono stati formulati dubbi sulla validità della direttiva con riguardo a taluni principi fondamentali del diritto comunitario.

6 Stando così le cose, il Tribunal de grande instance di Créteil ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione e sulla validità della direttiva n. 75/439/CEE, chiedendo che sia precisato:

« — se detta direttiva sia conforme ai principi della libertà del commercio, della libera circolazione delle merci, della libera concorrenza sanciti dal trattato di Roma, tenuto conto del fatto che essa conferisce all'amministrazione degli Stati il potere di definire delle zone da assegnare a una o più imprese autorizzate dall'amministrazione stessa e da questa incaricate di raccogliere ed eliminare i rifiuti (artt. 5 e 6) e consente la concessione di sovvenzioni (artt. 13 e 14);

— se peraltro questa direttiva costituisca una base legale per il divieto di combustione degli oli usati ».

### **Sulla validità della direttiva**

- 7 I termini impiegati nella prima questione pregiudiziale mettono in discussione la validità dell'intera direttiva per motivi, però, che concernono in particolare le norme che contemplano l'eventuale attribuzione di zone esclusive alle imprese di raccolta degli oli usati, l'obbligo della previa autorizzazione per le imprese incaricate dell'eliminazione e la possibilità di versare indennità alle imprese che raccolgono ed eliminano gli oli usati.
- 8 Occorre pertanto esaminare in primo luogo le disposizioni della direttiva relative al sistema delle zone (art. 5) e della previa autorizzazione per le imprese di eliminazione (art. 6) e, in secondo luogo, il sistema di attribuzione delle indennità (artt. 13 e 14).

#### *Per quanto riguarda gli artt. 5 e 6 della direttiva*

- 9 Il giudice nazionale solleva la questione della compatibilità del sistema delle autorizzazioni di cui trattasi con i principi della libertà del commercio, della libera circolazione delle merci e della libera concorrenza, senza ulteriori precisazioni. A questo proposito si deve ricordare che i principi della libera circolazione delle merci e della libera concorrenza, nonché il libero esercizio del commercio in quanto diritto fondamentale, costituiscono principi generali del diritto comunitario dei quali la Corte garantisce il rispetto. Le suddette disposizioni della direttiva devono pertanto essere esaminate alla luce di questi principi.
- 10 Per quanto concerne la compatibilità del sistema di autorizzazione per zone, per la raccolta degli oli usati, con il principio della libera circolazione delle merci, la Commissione ed il Consiglio, nonché il governo italiano, sottolineano innanzitutto, nelle loro osservazioni, che l'art. 5 della direttiva autorizza l'istituzione delle zone solo in via eccezionale, in particolare nei casi in cui non appaiano praticabili altri sistemi meno restrittivi. Essi osservano poi che la direttiva, nel suo insieme, non osta a che gli oli usati circolino liberamente, in conformità al trattato.

- 11 Pur ammettendo che un sistema di autorizzazioni limita in linea di principio l'esercizio della libertà del commercio, il Consiglio e la Commissione assumono che la misura contemplata dall'art. 6 della direttiva persegue uno scopo di interesse generale, in quanto mira a garantire che l'eliminazione degli oli usati venga effettuata in modo tale da non danneggiare l'ambiente.
- 12 Occorre osservare in primo luogo che il principio della libertà del commercio non ha valore assoluto, ma è soggetto a taluni limiti giustificati dagli scopi d'interesse generale perseguiti dalla Comunità, purchè non si comprometta la sostanza di questi diritti.
- 13 Nulla permette di ritenere che la direttiva abbia superato questi limiti. Essa si inserisce infatti nel quadro della tutela dell'ambiente, che costituisce uno degli scopi essenziali della Comunità. In particolare, dal terzo e dal settimo punto della motivazione emerge che ogni normativa in materia di eliminazione degli oli usati deve avere per scopo la tutela dell'ambiente contro gli effetti nocivi dello scarico, del deposito o del trattamento dei suddetti prodotti. Dal complesso delle sue disposizioni risulta inoltre che la direttiva si preoccupa di garantire l'osservanza dei principi di proporzionalità e di non discriminazione nei casi in cui talune restrizioni si rendessero necessarie. In particolare, nell'art. 5 essa autorizza l'istituzione del sistema delle zone « qualora gli obiettivi previsti negli artt. 2, 3 e 4 non possano essere conseguiti diversamente ».
- 14 In secondo luogo, per quanto riguarda la libera circolazione delle merci, occorre sottolineare che le disposizioni della direttiva devono essere interpretate alla luce del settimo punto della motivazione, a tenore del quale il sistema di trattamento degli oli usati non deve ostacolare gli scambi intracomunitari. Come la Corte ha già dichiarato nella sentenza 10 marzo 1983 (causa 172/82, Inter-Huiles, Racc. pag. 555), a proposito dello stesso sistema di zone, tale diritto esclusivo non può implicare necessariamente che ai governi degli Stati membri sia consentito stabilire barriere per le esportazioni. Infatti, un siffatto isolamento dei mercati non è contemplato dalla direttiva del Consiglio e sarebbe in contrasto con gli scopi da questa definiti.
- 15 Ne consegue che i provvedimenti contemplati dalla direttiva non possono ostacolare gli scambi intracomunitari e che essi, e in particolare le autorizzazioni previe, anche se possono avere un effetto restrittivo sul libero esercizio del commercio e sulla libera concorrenza, non debbono tuttavia essere discriminatori né eccedere le restrizioni inevitabili giustificate dal perseguimento dello scopo d'interesse generale costituito dalla tutela dell'ambiente. Pertanto, gli artt. 5 e 6 non possono essere

considerati incompatibili con i predetti principi fondamentali del diritto comunitario.

*Per quanto riguarda gli artt. 13 e 14 della direttiva*

- 16 Gli articoli di cui trattasi dispongono che le imprese di raccolta e/o di eliminazione degli oli usati possono fruire di indennità per i servizi forniti.
- 17 Come emerge dall'ordinanza di rinvio, la questione che si pone è quella della compatibilità di dette indennità con le esigenze della libera concorrenza ed in particolare con gli artt. 92-94 del trattato, che vietano l'erogazione di aiuti da parte degli Stati membri.
- 18 A questo proposito, la Commissione ed il Consiglio sostengono giustamente nelle loro osservazioni che nella fattispecie si tratta non di aiuti ai sensi degli artt. 92 e seguenti del trattato CEE, ma della contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese di raccolta o di eliminazione.
- 19 È importante inoltre rilevare che, a tenore del secondo comma dell'art. 13 della direttiva, tali indennità non devono « creare distorsioni di concorrenza di un certo rilievo né correnti artificiali di scambi di prodotti ».
- 20 Non si può pertanto ritenere che gli artt. 13 e 14 della direttiva siano in contrasto con il principio della libera concorrenza.
- 21 Di conseguenza, la prima questione pregiudiziale dev'essere risolta nel senso che l'esame degli artt. 5, 6, 13 e 14 della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/439, non ha messo in luce alcun elemento atto a metterne in dubbio la validità.

**Sull'interpretazione della direttiva**

- 22 Emerge dall'ordinanza di rinvio e dagli atti che la normativa francese autorizza la combustione degli oli usati unicamente in impianti industriali e quindi vieta ogni altra forma di combustione.
- 23 Nella seconda questione pregiudiziale il giudice di rinvio solleva il problema se la direttiva n. 75/439, per la cui attuazione è stata adottata la normativa francese, giustifichi il divieto della combustione degli oli usati.

- 24 I governi tedesco, francese e italiano, nonché la Commissione, suggeriscono una soluzione in senso affermativo. Essi osservano che la combustione incontrollata degli oli usati costituisce un importante fattore d'inquinamento atmosferico e che, di conseguenza, il divieto della combustione in impianti che non possano offrire adeguate garanzie è conforme agli scopi della direttiva n. 75/439. Il governo italiano aggiunge che l'eliminazione degli oli mediante combustione dev'essere disciplinata e controllata quanto ai soggetti abilitati a svolgerla.
- 25 Come si è già sottolineato, lo scopo principale della direttiva è l'eliminazione degli oli usati in maniera innocua per l'ambiente; si tratta di uno scopo che l'art. 2 impone agli Stati membri di raggiungere.
- 26 La direttiva dispone in particolare, nell'art. 3, che « gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, per quanto possibile, l'eliminazione degli oli usati avvenga mediante riutilizzazione (rigenerazione e/o combustione a scopi diversi dalla distruzione) », e, nell'art. 4, che gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari affinché sia vietato qualsiasi deposito, scarico o trattamento degli oli usati che abbia effetti nocivi per le acque, il suolo e l'aria.
- 27 Per garantire l'osservanza di tali provvedimenti, l'art. 6 della direttiva dispone che le imprese che eliminano gli oli usati debbono ottenere un'autorizzazione che viene rilasciata dall'amministrazione nazionale competente, se necessario previo esame degli impianti, e che mira ad imporre le condizioni richieste dai progressi della tecnica.
- 28 Oltre a questo controllo previo, sono contemplate misure di controllo successive dagli artt. 11 e 12 della direttiva, i quali prescrivono sia la comunicazione, da parte delle imprese, di qualsiasi informazione riguardante l'eliminazione e il deposito degli oli usati e dei loro residui, sia il controllo periodico delle stesse imprese, soprattutto per quanto riguarda l'osservanza delle condizioni di autorizzazione.
- 29 Dalle citate disposizioni risulta che la direttiva impone agli Stati membri di vietare qualsiasi forma di eliminazione degli oli usati che possa avere effetti nocivi per l'ambiente. A questo scopo la direttiva impone agli Stati membri di istituire un sistema efficace di autorizzazioni previe e di controlli successivi.

- 30 La seconda questione dev'essere pertanto risolta nel senso che il divieto di bruciare gli oli usati a condizioni diverse da quelle consentite nell'ambito di una normativa come quella francese non è incompatibile con la direttiva n. 75/439.

### Sulle spese

- 31 Le spese sostenute dai governi tedesco, francese e italiano, nonché dalla Commissione e dal Consiglio delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

### LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunal de grande instance di Créteil, con sentenza 23 marzo 1983, dichiara:

- 1) L'esame degli artt. 5, 6, 13 e 14 della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/439, non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiarne la validità.
- 2) Il divieto di bruciare gli oli usati a condizioni diverse da quelle consentite nell'ambito di una normativa come quella francese non è incompatibile con la direttiva n. 75/439.

Mackenzie Stuart

Bosco

Kakouris

Koopmans

Everling

Galmot

Joliet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 7 febbraio 1985.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart



CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
CARL OTTO LENZ  
del 22 novembre 1984<sup>1</sup>

*Signor Presidente,  
signori Giudici,*

A. Anche il procedimento nell'ambito del quale presento queste conclusioni concerne la direttiva sull'eliminazione degli oli usati (GU 1975, L 194, pag. 31 e segg.), di cui vi siete occupati in altre cause.

Com'è noto, detta direttiva ha dato luogo, in Francia, all'emanazione del decreto legislativo 21 novembre 1979, n. 79/981, e di due contestuali decreti di attuazione, nonché del decreto 21 maggio 1980, relativo alle condizioni di installazione e di esercizio di impianti termici che bruciano oli usati, il quale ha importanza soltanto nell'attuale procedimento.

Mentre in un primo tempo, in base ad un decreto del novembre 1956, la combustione di tali oli era vietata in Francia, la normativa entrata in vigore nel 1979 riserva il diritto di eliminare gli oli usati alle sole imprese autorizzate con provvedimento ministeriale. L'art. 7 del citato decreto legislativo e l'art. 2 del decreto di attuazione relativo all'eliminazione degli oli usati privilegiano la rigenerazione di questi prodotti. A norma del decreto del 1980 gli oli usati possono essere bruciati solo in stabilimenti autorizzati che dispongano di speciali attrezzature. La combustione e l'eliminazione non autorizzate costituiscono peraltro un reato ai sensi dell'art. 24 della legge 15 luglio 1975 sull'eliminazione dei rifiuti.

La convenuta nella causa principale è un'associazione costituita in base alla legge 1° luglio 1901; essa tutela gli interessi dei produttori, dei commercianti e degli utenti di

bruciatori ed impianti di riscaldamento che possono utilizzare sia gasolio sia oli usati. Tenuto conto della predetta normativa, il procuratore della Repubblica presso il Tribunal de grande instance di Créteil riteneva detta associazione colpevole di istigazione al reato contemplato dalla legge 15 luglio 1975: essa perseguiva così uno scopo illecito e di conseguenza doveva esserne chiesto lo scioglimento in forza dell'art. 3 della legge del 1901.

A questo scopo il procuratore instaurava un procedimento dinanzi al Tribunal de grande instance di Créteil. Poiché il decreto legislativo ed i decreti di attuazione del 1979 erano stati emanati per l'attuazione della direttiva citata all'inizio, la convenuta sollevava in corso di causa la questione se la direttiva costituisca una base legale per il divieto della combustione di oli usati (questione, a suo parere, da risolvere negativamente). Inoltre si formulavano dubbi sulla validità della direttiva, in quanto il sistema delle zone da essa contemplato, la possibilità di versare indennità alle imprese che raccolgono e/o eliminano oli usati e la prescrizione di una specifica autorizzazione potrebbero non essere compatibili con il principio della libera circolazione delle merci, con il principio della libera concorrenza e, rispettivamente, con il principio della libertà del commercio, e non rientrare nemmeno nella deroga di cui all'art. 36 del trattato CEE.

Pertanto, il tribunale adito constatava l'esistenza di problemi di interpretazione della direttiva, per la cui attuazione era stata emanata la già citata normativa francese, in particolare quanto alla questione se essa costituisca una base legale per il divieto della

<sup>1</sup> — Traduzione dal tedesco.

combustione di oli usati. Rilevava anche l'esistenza di problemi concernenti la validità della direttiva, in considerazione degli elementi e dei principi giuridici menzionati dalla convenuta, i quali — qualora il punto di vista di quest'ultima fosse esatto — renderebbero priva di ogni base giuridica la normativa francese. Di conseguenza, con sentenza 23 marzo 1983, detto tribunale sospendeva il procedimento dinanzi ad esso pendente e, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, sollevava le seguenti questioni pregiudiziali:

- se detta direttiva sia conforme ai principi della libertà del commercio, della libera circolazione delle merci, della libera concorrenza sanciti dal trattato di Roma, tenuto conto del fatto che essa conferisce all'amministrazione degli Stati il potere di definire delle zone da assegnare a una o più imprese autorizzate dall'amministrazione stessa e da questa incaricate di raccogliere ed eliminare i rifiuti (artt. 5 e 6) e consente la concessione di sovvenzioni (artt. 13 e 14);
- se peraltro questa direttiva costituisca una base legale per il divieto di combustione degli oli usati.

B. Dopo aver sentito tutto ciò che è stato detto dinanzi a questa Corte, ritengo opportuno osservare, a proposito delle suddette questioni, quanto segue:

### 1. Sulla validità della direttiva

A questo proposito è stato giustamente sottolineato che, tenuto conto degli argomenti svolti nella causa principale, non si tratta del se la direttiva sia *interamente* invalida, ma si pone soltanto il problema se talune sue parti debbano essere considerate invalide.

Si tratta in primo luogo dell'art. 5, in base al quale gli Stati membri possono dividere in zone i loro territori e decidere di autorizzare una o più imprese alla raccolta e/o al-

l'eliminazione, di modo che le altre imprese restano escluse da tali attività.

Si tratta inoltre dell'art. 6, a norma del quale l'eliminazione degli oli usati può essere effettuata solo da imprese che — previo esame degli impianti e previa determinazione delle condizioni richieste dai progressi della tecnica — ottengano l'autorizzazione (ciò significa che sono escluse da questa attività le imprese i cui impianti non posseggono determinati requisiti).

Si tratta ancora degli artt. 13 e 14 della direttiva, i quali dispongono che le imprese di raccolta e/o di eliminazione degli oli usati, alle quali sono stati imposti determinati obblighi ai sensi dell'art. 5, possono fruire di indennità finanziabili mediante una tassa riscossa sui prodotti i quali, dopo la loro utilizzazione, sono trasformati in oli usati o sugli oli usati (il che fa pensare ad una sovvenzione a mezzo di pubblico denaro).

Queste disposizioni — come del pari risulta evidente in base agli argomenti dedotti nella causa principale — vanno esaminate alla luce dei principi della libertà del commercio, della libera circolazione delle merci e della libera concorrenza.

a) Il primo dei suddetti principi può essere preso in considerazione solo a proposito degli artt. 5 e 6 della direttiva. Poiché la sentenza di rinvio non contiene ulteriori precisazioni, il Consiglio ritiene che ci si riferisca alle disposizioni relative alla *libera prestazione dei servizi*, mentre la Commissione pensa al *diritto fondamentale del libero esercizio delle attività economiche*. Ho l'impressione che il giudice nazionale avesse in mente piuttosto quest'ultimo; tuttavia, nel mio esame dovrò tener conto anche del punto di vista del Consiglio.

aa) A proposito di quest'ultimo, si può affermare senza difficoltà che difficilmente la validità della direttiva può essere messa in discussione con riguardo al *principio della libera prestazione di servizi*.

In quanto la direttiva dispone che le imprese di eliminazione necessitano di un'autorizzazione, non è dato davvero vedere come possa esserne compromessa la libertà della prestazione di servizi, almeno quando — e questo è compito degli Stati membri che danno attuazione alla direttiva — le autorizzazioni siano concesse solo in base a considerazioni di carattere tecnico e senza discriminazioni ai sensi dell'art. 59 del trattato CEE. In quanto la direttiva contempla la determinazione di zone con diritti esclusivi per le imprese di raccolta e di eliminazione (in Francia si tratta, manifestamente solo dei diritti esclusivi di *raccolta*), è essenziale che anche le imprese straniere possano partecipare alle gare d'appalto; anche in questo caso tocca solo allo Stato membro interessato curare che la gara si svolga senza discriminazioni. Inoltre, in questo contesto non solo va tenuto conto del fatto che la raccolta degli oli usati è sostanzialmente un'attività locale e non ha carattere internazionale, ma non si deve nemmeno dimenticare che, secondo la chiara giurisprudenza della Corte, l'art. 5 non consente una protezione territoriale assoluta, e quindi i detentori ed i raccoglitori di oli usati possono consegnarli ad imprese di raccolta straniere.

bb) Nell'ipotesi in cui i dubbi del giudice di rinvio vertano sul se le restrizioni che valgono per l'eliminazione degli oli usati siano in contrasto con il *diritto fondamentale del libero esercizio delle attività economiche*, occorre in primo luogo ammettere che siffatte considerazioni hanno senz'altro rilievo anche nel diritto comunitario. Ricordo a questo proposito l'ormai copiosa giurisprudenza sul valore dei diritti fondamentali nel diritto comunitario, citata dalla Commissione. Ricordo inoltre che anche il diritto fondamentale della libertà di commercio e del libero esercizio delle attività economiche dev'essere considerato come principio generale del diritto comunitario (si veda, ad esempio, la sentenza nella causa 4/73<sup>2</sup>). Tuttavia aggiungo subito — e anche ciò emerge chiaramente dalla giurisprudenza — che i diritti

così garantiti non costituiscono prerogative assolute; essi sono solo tutelati con riserva delle limitazioni imposte dall'interesse pubblico (si veda la sentenza nella causa 4/73<sup>2</sup>).

A questo proposito, anche gli scopi da perseguire nell'ambito della Comunità hanno una certa importanza.

Ciò premesso, si deve senz'altro ammettere che gli scopi perseguiti mediante la direttiva di cui trattasi (tutela dell'ambiente e garanzia dell'approvvigionamento di energia) giustificano in via di principio la limitazione della libertà di eliminare e di riutilizzare gli oli usati. Basta riferirsi (per limitarsi alla tutela dell'ambiente) a quanto la Commissione ha esposto con dovizia di particolari a proposito dei gravi problemi che derivano dall'accumulazione di cospicui quantitativi di oli usati di ogni sorta e dei pericoli particolari connessi al processo di invecchiamento degli oli usati e degli additivi che questi contengono. Ne emerge con chiarezza come ormai sia inammissibile non solo che rifiuti del genere vengano abbandonati senza alcuna cautela, ma anche che essi vengano bruciati in impianti normali (pure se miscelati con olio combustibile), poiché la loro combustione sprigiona nell'atmosfera sostanze molto nocive.

Se poi ci si chiede — come impone il principio di proporzionalità, del quale occorre tener conto nel presente contesto — se i provvedimenti contemplati dalla direttiva siano adeguati rispetto allo scopo perseguito, la risposta non può essere che affermativa. Ciò vale senza dubbio in quanto la direttiva — e

2 — Sentenza 14 maggio 1974 nella causa 4/73, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1974, pag. 491.

questo è un suo tratto caratteristico — si limita ad indicare degli scopi e lascia agli Stati membri il compito di provvedere alla necessaria concretizzazione. Ciò vale per l'art. 2, in cui si fa menzione della raccolta e dell'eliminazione innocua degli oli usati, per l'art. 4, punto 3, che vieta qualsiasi trattamento degli oli usati che provochi un inquinamento dell'aria superiore al livello fissato dalle disposizioni vigenti, e per l'art. 9, il quale si riferisce alle conseguenze dannose per l'acqua, l'aria o il suolo che devono essere evitate. Ciò vale pure in quanto nell'art. 6 della direttiva è contemplata la necessità di un'autorizzazione per le imprese che eliminano gli oli usati ed è pertanto prescritto un previo controllo degli impianti (segnatamente con riguardo al principio di cui all'art. 4, punto 3). A questo proposito, non è soltanto importante che in tutti gli Stati membri si praticino abitualmente previ controlli nei settori comportanti siffatti pericoli. Appare anche, e senz'altro, evidente che in questo modo si garantisce innanzitutto efficienza e si evita il pericolo di danni irreparabili e rilevanti dal punto di vista finanziario.

b) Poiché l'art. 5 della direttiva contempla la possibilità di istituire zone con diritti esclusivi di raccolta e di eliminazione per garantire la raccolta e l'eliminazione complete degli oli usati, ci si potrebbe riferire al *principio della libera circolazione delle merci*, che riveste anch'esso importanza nella valutazione della validità della direttiva.

Tuttavia è assai facile dimostrare che in realtà nemmeno questa disposizione contrasta con il suddetto principio, essenziale per il mercato comune. A questo proposito si può innanzitutto rilevare che l'art. 5 è redatto in termini restrittivi (in effetti esso contempla la misura menzionata solo per il caso in cui gli scopi degli artt. 2, 3 e 4 della direttiva non possano essere *altrimenti* conseguiti, il che significa che si deve verificare

una particolare situazione che escluda misure meno restrittive). Inoltre, è particolarmente importante il fatto che, secondo la sua lettera, l'art. 5 non contempla affatto una protezione territoriale assoluta, ma dev'essere interpretato alla luce del settimo punto del preambolo della direttiva, cioè nel senso che non si devono ostacolare gli scambi intracomunitari. Per tale ragione anche la Corte di giustizia (nella causa 172/82<sup>3</sup>) ha espressamente dichiarato, a proposito della suddetta disposizione, che questa, anche se permette la concessione di diritti esclusivi per la raccolta o l'eliminazione, non consente di stabilire barriere all'esportazione; in realtà, la direttiva non autorizza gli Stati membri a vietare l'esportazione ai fini della consegna ad imprese di eliminazione autorizzate in altri Stati membri. Si deve aggiungere, in base a quanto emerso nella causa 173/83<sup>4</sup>, che non possono essere escluse nemmeno le consegne alle imprese di raccolta che operino legittimamente in altri Stati membri.

Naturalmente ciò non risolve la questione — che peraltro non costituisce oggetto del presente procedimento — se la normativa francese adottata per l'attuazione della direttiva abbia effetti più incisivi sulla libertà degli scambi e pertanto non possa essere considerata in linea con la direttiva.

c) Infine, nell'ambito della prima questione si deve ancora prendere in considerazione il *principio della concorrenza libera e leale*, il quale, a parere del giudice di rinvio, potrebbe essere infranto dalla possibilità, contemplata dalla direttiva, di concedere

3 — Sentenza 10 marzo 1983 nella causa 172/82, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage ed altri/Groupement d'intérêt économique « Inter-Huiles » e altri, Racc. 1983, pag. 555.

4 — Conclusioni nella causa 173/84, Commissione delle Comunità europee/Repubblica francese, Racc. 1985, pag. 491.

alle imprese di raccolta e di eliminazione indennità finanziate col gettito di tributi.

Orbene, nemmeno sotto questo profilo è lecito dubitare della validità della direttiva. A questo proposito la Commissione ha giustamente osservato che, in base al trattato, il divieto di erogare aiuti servendosi del denaro pubblico non è categorico, ma ha valore relativo e consente talune deroghe, come dimostrano gli artt. 92-94. Inoltre, si deve sottolineare che le indennità di cui agli artt. 13 e 14 della direttiva non costituiscono vere e proprie sovvenzioni; in realtà esse sono contemplate come *contropartita* degli obblighi imposti a determinate imprese nell'interesse pubblico. Non si deve poi dimenticare che l'art. 13 stabilisce un limite ben preciso: le indennità non possono superare le spese annuali non coperte ed effettivamente accertate delle imprese, tenuto conto di un margine di utile ragionevole. Esso dispone inoltre espressamente che dette indennità non devono creare distorsioni di concorrenza di un certo rilievo.

In realtà, quindi, si deve escludere che il sistema della direttiva contrasti con i principi del diritto della concorrenza. Peraltro, la Corte di giustizia lo ha ammesso implicitamente nella causa 172/82<sup>3</sup>, quando ha dichiarato che i divieti di esportazione non possono essere considerati indispensabili dal punto di vista economico perché gli artt. 13 e 14 della direttiva autorizzano, per l'appunto, la concessione di indennità.

d) In definitiva, non è emerso alcun elemento che possa inficiare la validità della direttiva. Del resto, anche la convenuta nella causa principale lo ha riconosciuto nel corso della fase orale, rendendo così palese che le sue critiche sono rivolte non tanto contro la

direttiva quanto contro il modo in cui questa è stata attuata in vFrancia, il che, come ho già detto, non costituisce oggetto del presente procedimento.

2. Sull'*interpretazione della direttiva* in ordine alla questione se essa costituisca una base legale per il divieto della combustione degli oli usati.

A questo proposito occorre rilevare preliminarmente che, tenuto conto della situazione normativa francese che si deve valutare, la questione va formulata in termini più restrittivi. In effetti — in base all'art. 7 del decreto legislativo 21 novembre 1979 — il diritto francese si limita a dare alla riutilizzazione degli oli usati la precedenza sulla combustione. La combustione degli oli usati non è pertanto esclusa totalmente ma, in base al precitato decreto del maggio 1980, è semplicemente limitata a determinati impianti industriali.

Non è quindi necessario esaminare dettagliatamente la fondatezza della tesi sostenuta dal governo francese, secondo cui l'art. 3 della direttiva permette di scegliere tra la riutilizzazione e la combustione degli oli usati e che pertanto uno Stato membro, qualora abbia scelto la prima soluzione, può puramente e semplicemente escludere l'altra. Tuttavia, occorre pur sempre osservare che detta tesi non rispecchia la corretta interpretazione della direttiva; si deve infatti ritenere che ambedue le possibilità indicate nell'art. 3 debbano avere lo stesso valore e che perciò non appare affatto difendibile nemmeno la tesi secondo cui, poiché la direttiva tace a proposito dell'attuazione delle due soluzioni, gli Stati membri possono liberamente stabilire una delimitazione tra riutilizzazione e combustione.

3 — Sentenza 10 marzo 1983 nella causa 172/82, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage ed altri/Groupement d'intérêt économique « Inter-Huiles » e altri, Racc. 1983, pag. 555.

In base alla direttiva è in primo luogo evidente — e con ciò affronto il problema sollevato con la seconda questione — che può provvedere all'eliminazione (che, secondo l'art. 3, comprende anche la combustione) degli oli usati solo chi possiede l'autorizzazione conformemente all'art. 6.

In mancanza dell'autorizzazione, si applica a buon diritto il divieto della combustione. La direttiva prescrive inoltre con chiarezza che gli oli usati vanno eliminati in modo innocuo (art. 2), che si deve vietare qualsiasi trattamento degli oli usati che provochi un inquinamento dell'aria superiore al livello fissato dalle disposizioni vigenti (art. 4, punto 3, il quale fa in tal modo riferimento alle disposizioni nazionali), che l'eliminazione deve avvenire in impianti che siano in linea col progresso della tecnica (art. 6, 2° comma) e che essa dev'essere effettuata in modo da evitare conseguenze dannose per l'acqua, per l'aria o per il suolo (art. 9). Il solo problema che si può porre è quindi se da dette disposizioni siano coperte quelle normative che valgono, oltre che in Francia, anche nella Repubblica federale di Germania (autorizzazione della combustione esclusivamente in impianti industriali), o se, in base alla ratio della direttiva, gli Stati membri siano tenuti ad emanare norme che garantiscano il rispetto dei suddetti requisiti, con la conseguenza che qualsiasi impresa che vi si conformi debba ottenere l'autorizzazione.

A mio parere — tenuto conto di tutto quello che è stato detto nel corso del proce-

dimento — difficilmente si può adottare la prima soluzione. A questo proposito è importante osservare — e su questo punto i dati documentati da tabelle forniti dalla Commissione e dal governo tedesco hanno dissipato ogni dubbio — che la semplice combustione di oli usati in impianti normali di tipo tradizionale (anche se muniti di bruciatori speciali) sprigiona nell'atmosfera una grande quantità di sostanze nocive. Data la grande varietà della composizione degli oli usati, questo problema non può essere risolto stabilendo norme e valori. Inoltre, per ragioni d'ordine finanziario, gli impianti di piccole dimensioni non possono essere attrezzati con depuratori che evitino effetti nocivi ai sensi della direttiva. Vi è poi il problema della sorveglianza, indispensabile per garantire l'efficace attuazione della direttiva. È chiaro che in pratica è assolutamente impossibile esercitare un controllo affidabile sui bruciatori di piccole dimensioni, il cui numero ammonta verosimilmente, nella Comunità, a varie centinaia di migliaia.

Per quanto riguarda la seconda questione, quindi, anche se si può dubitare che la direttiva in esame consenta di stabilire un divieto assoluto di combustione, non si può non ammettere che essa autorizza effettivamente ad imporre, per tale forma di eliminazione degli oli usati, delle limitazioni, nel senso di riservare la combustione degli oli usati agli impianti di grandi dimensioni, che possono essere sorvegliati efficacemente e che possono essere muniti dei necessari dispositivi di sicurezza senza che vi si oppongano ostacoli d'indole economica.

C. Le questioni sollevate dal Tribunal de grande instance di Créteil dovrebbero pertanto essere risolte nel senso che non è emerso alcun motivo che permetta di dubitare della validità della direttiva e che la direttiva costituisce senz'altro una base legale per limitare l'eliminazione degli oli usati mediante combustione.

SENTENZA DELLA CORTE

20 settembre 1988\*

Nella causa 302/86,

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. R. Wainwright e dal sig. J. Christoffersen, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georgios Kremlis, membro dello stesso servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

sostenuta dal

**Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord**, rappresentato dalla sig. ra S. J. Hay, Treasury Solicitor, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata britannica, 14, boulevard Roosevelt,

interveniante,

contro

**regno di Danimarca**, rappresentato dal sig. J. Molde, consigliere giuridico presso il Ministero degli affari esteri, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata di Danimarca, 11b, boulevard Joseph II,

convenuto,

causa avente ad oggetto la dichiarazione del fatto che, introducendo ed applicando il regime obbligatorio di restituzione degli imballaggi per la birra e le bibite istituito con decreto 2 luglio 1981, n. 397, il regno di Danimarca è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 30 del trattato CEE,

\* Lingua processuale: il danese.

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, presidenti di sezione, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris, R. Joliet e F. A. Schockweiler, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn  
cancelliere: B. Pastor, amministratore

vista la relazione d'udienza ed in esito alla trattazione orale svoltasi il 15 marzo 1988,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 24 maggio 1988,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

- 1 Con atto depositato in cancelleria il 1° dicembre 1986, la Commissione delle Comunità europee ha proposto a questa Corte, in forza dell'art. 169 del trattato CEE, un ricorso inteso a far dichiarare che, introducendo ed applicando il regime obbligatorio di restituzione degli imballaggi per la birra e le bibite istituito con decreto 2 luglio 1981, n. 397, il regno di Danimarca è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 30 del trattato CEE.
- 2 Il regime di cui la Commissione contesta la compatibilità col diritto comunitario è caratterizzato dall'obbligo, imposto ai produttori, di vendere la birra e le bibite unicamente in imballaggi che possano essere riutilizzati. Tali imballaggi devono essere autorizzati dall'ente nazionale per la tutela dell'ambiente, che può rifiutare l'autorizzazione per un nuovo tipo d'imballaggio, in particolare qualora ritenga che l'imballaggio non sia tecnicamente idoneo ad un sistema di restituzione, che il sistema di restituzione previsto dagli interessati non garantisca l'effettiva riutilizza-



zione di una sufficiente percentuale d'imballaggi, o qualora sia già stato autorizzato un imballaggio di pari capacità, accessibile e adatto allo stesso uso.

- 3 La suddetta normativa è stata modificata col decreto 16 marzo 1984, n. 95, il quale ha ammesso, a condizione che venga creato un sistema di deposito e di restituzione, l'uso di imballaggi non autorizzati, esclusi quelli metallici, entro un limite massimo di 3 000 hl annui per ciascun produttore, ovvero nell'ambito di operazioni effettuate da produttori stranieri allo scopo di sondare il mercato.
- 4 Con ordinanza 8 maggio 1987 il governo del Regno Unito è stato ammesso ad intervenire nella causa, a sostegno delle conclusioni della Commissione.
- 5 Per una più ampia esposizione degli antefatti, delle varie fasi del procedimento e dei mezzi e argomenti delle parti si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono in prosieguo riportati solo in quanto necessari al ragionamento della Corte.
- 6 Per risolvere la questione controversa si deve anzitutto rilevare che, in conformità ad una costante giurisprudenza (sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe, Racc. pag. 649; sentenza 10 novembre 1982, causa 261/81, Rau, Racc. pag. 3961), in mancanza di una normativa comune sul commercio dei prodotti di cui trattasi, gli ostacoli per la libera circolazione intracomunitaria che derivano da disparità fra le normative nazionali devono essere accettati qualora una siffatta disciplina nazionale, che si applichi indistintamente ai prodotti nazionali e ai prodotti importati, possa essere giustificata in quanto necessaria per rispondere ad esigenze imperative del diritto comunitario. Tale disciplina deve inoltre essere proporzionata al fine perseguito. Uno Stato membro, se può scegliere fra vari provvedimenti idonei a raggiungere lo stesso scopo, è tenuto ad optare per il mezzo che implica meno ostacoli per la libertà degli scambi.
- 7 Nella fattispecie, il governo danese sostiene che il regime obbligatorio di restituzione degli imballaggi per la birra e le bibite vigente in Danimarca è giustificato da una esigenza imperativa attinente alla tutela dell'ambiente.

- 8 La tutela dell'ambiente è già stata considerata dalla Corte, nella sentenza 7 febbraio 1985 (causa 240/83, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, Racc. pag. 531), come « uno degli scopi essenziali della Comunità », che, in quanto tale, può giustificare talune limitazioni del principio della libera circolazione delle merci. Questa valutazione è d'altronde confermata dall'Atto unico europeo.
- 9 In base a quanto precede si deve perciò ritenere che la tutela dell'ambiente costituisce un'esigenza imperativa, che può limitare l'applicazione dell'art. 30 del trattato.
- 10 La Commissione fa valere che la normativa danese viola il principio di proporzionalità, in quanto la salvaguardia dell'ambiente potrebbe essere ottenuta con mezzi meno restrittivi per gli scambi intracomunitari.
- 11 In proposito si deve ricordare che, nella suddetta sentenza 7 febbraio 1985, la Corte ha precisato che i provvedimenti adottati in materia ambientale non devono « eccedere le restrizioni inevitabili giustificate dal perseguimento dello scopo d'interesse generale costituito dalla tutela dell'ambiente ».
- 12 Stando così le cose, è necessario accertare se le limitazioni che la normativa controversa impone alla libera circolazione delle merci siano necessarie per raggiungere gli scopi perseguiti dalla normativa stessa.
- 13 Per quanto riguarda, anzitutto, l'obbligo di creare un sistema di deposito e di restituzione degli imballaggi vuoti, si deve constatare che tale obbligo è un elemento indispensabile di un regime inteso a garantire la riutilizzazione degli imballaggi ed appare quindi necessario per raggiungere gli scopi perseguiti dalla normativa controversa. Di conseguenza, le restrizioni che questa impone alla libera circolazione delle merci non possono essere considerate sproporzionate.

- 14 Si deve poi esaminare l'obbligo, imposto ai produttori e agli importatori, di usare unicamente imballaggi autorizzati dall'ente nazionale per la tutela dell'ambiente.
- 15 Il governo danese ha indicato, nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, che il funzionamento dell'attuale sistema di deposito e restituzione sarebbe compromesso se il numero degli imballaggi autorizzati dovesse superare la trentina, poiché i dettaglianti che applicano il sistema non sarebbero disposti ad accettare un numero troppo elevato di tipi di bottiglie, a causa dell'aumento delle spese di gestione e delle maggiori esigenze di spazio per il deposito in magazzino che ne deriverebbero. Per questo motivo, finora, l'ente ha fatto in modo che le nuove autorizzazioni siano normalmente accompagnate dalla revoca di autorizzazioni precedenti.
- 16 Benché questi argomenti non siano privi di un certo peso, si deve tuttavia constatare che il sistema attualmente in vigore in Danimarca consente alle autorità danesi di rifiutare l'autorizzazione ad un produttore straniero, anche se questi sia disposto a garantire la riutilizzazione degli imballaggi restituiti.
- 17 In tale situazione, il produttore straniero che, nonostante tutto, intenda vendere in Danimarca sarebbe costretto a fabbricare o ad acquistare imballaggi di un tipo già autorizzato, il che comporterebbe notevoli costi supplementari a suo carico e renderebbe quindi molto difficile l'importazione dei suoi prodotti sul mercato danese.
- 18 Per eliminare questo ostacolo, il governo danese ha modificato la disciplina nazionale col suddetto decreto 16 marzo 1984, n. 95, ai sensi del quale ciascun produttore può commercializzare fino a 3 000 hl annui di birra o bibite in imballaggi non autorizzati, purché abbia creato un sistema di deposito e di restituzione degli imballaggi.
- 19 La Commissione critica la disciplina del decreto n. 95, secondo cui il quantitativo di birra e di bibite che può essere posto in commercio annualmente da ciascun produttore è limitato a 3 000 hl, in quanto, a suo avviso, tale limitazione non è necessaria per raggiungere gli scopi perseguiti dalla normativa.

- 20 In proposito si deve osservare che, certo, il sistema di restituzione esistente per gli imballaggi autorizzati garantisce un tasso massimo di riutilizzazione e quindi un grado molto elevato di tutela dell'ambiente, in quanto gli imballaggi vuoti possono essere restituiti presso qualsiasi dettagliante di bevande, mentre gli imballaggi non autorizzati, tenuto conto dell'impossibilità di creare anche per loro un sistema così completo, possono essere restituiti unicamente presso il dettagliante che ha venduto le bevande in essi contenute.
- 21 Tuttavia, il sistema di restituzione degli imballaggi non autorizzati è idoneo a tutelare l'ambiente e riguarda d'altronde, per le bevande importate, solo quantitativi limitati rispetto al consumo complessivo danese, dato l'effetto restrittivo esercitato sulle importazioni dalla condizione relativa alla restituzione degli imballaggi. Stando così le cose, una limitazione del quantitativo dei prodotti che possono essere commercializzati dagli importatori è sproporzionata rispetto allo scopo perseguito.
- 22 Si deve perciò dichiarare che, limitando, col decreto 16 marzo 1984, n. 95, a 3 000 hl annui per produttore il quantitativo di birra e di bibite che può essere posto in commercio in imballaggi non autorizzati, per quanto riguarda le importazioni di questi prodotti da altri Stati membri, il regno di Danimarca è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 30 del trattato CEE.
- 23 Per il resto, il ricorso dev'essere respinto.

### Sulle spese

- 24 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Tuttavia, secondo il § 3, 1° comma, dello stesso articolo, la Corte può compensare in tutto o in parte le spese, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi. Poiché il ricorso può essere accolto solo in parte, le spese devono essere compensate. Il governo del Regno Unito, interveniente, dovrà sopportare le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) Limitando, col decreto 16 marzo 1984, n. 95, a 3 000 hl annui per produttore il quantitativo di birra e di bibite che può essere posto in commercio in imballaggi non autorizzati, per quanto riguarda le importazioni di questi prodotti da altri Stati membri, il regno di Danimarca è venuto meno agli obblighi ad esso incombenenti in forza dell'art. 30 del trattato CEE.
- 2) Per il resto, il ricorso è respinto.
- 3) Le spese sono compensate. La parte interveniente sopporterà le proprie spese.

Mackenzie Stuart

Bosco

Due

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Everling

Bahlmann

Galmot

Kakouris

Joliet

Schockweiler

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 20 settembre 1988.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

SIR GORDON SLYNN

presentate il 24 maggio 1988 \*

*Signor Presidente,  
Signori Giudici,*

La causa odierna solleva un problema difficile e delicato, quello della compatibilità di provvedimenti adottati per la tutela dell'ambiente con il principio fondamentale del trattato CEE secondo cui le restrizioni quantitative e le misure d'effetto equivalente che colpiscono le importazioni da uno Stato membro all'altro sono illegittime.

Da tempo la Danimarca ha instaurato un sistema di deposito sulla vendita di bottiglie contenenti birra o bibite. L'interesse per il recupero del deposito era sufficiente ad incitare numerosi consumatori a restituire spontaneamente le bottiglie, preservando così il paesaggio e gli spazi verdi dalle bottiglie vuote abbandonate. Risulta che detto sistema ha ben funzionato su base volontaria finché il numero dei vari tipi di bottiglie è stato limitato e che, quando le bevande erano poste in commercio da produttori stranieri, le bottiglie venivano spesso fabbricate su licenza in Danimarca o almeno imballate in Danimarca.

Verso la metà degli anni '70, i produttori di birra danesi cominciarono tuttavia ad

usare lattine e bottiglie di varia forma. È stato sostenuto che esistesse concorrenza non solo tra le bevande, ma anche fra i recipienti. Perciò venivano dettate disposizioni per garantire che il sistema del deposito continuasse ad essere efficace. La legge 8 giugno 1978, n. 297 (Lovtidende A 1978, pag. 851) si applicava fra l'altro agli imballaggi usati per le bevande (§ 1, 1° comma, punto 2) ed era intesa a combattere l'inquinamento (§ 2, 1° comma). Essa autorizzava il ministro ad « emanare norme che limitino o vietino l'uso di determinati materiali o tipi d'imballaggio, o che impongano l'uso di determinati materiali o tipi d'imballaggio » (§ 8), nonché a stabilire norme relative a depositi obbligatori per determinati tipi d'imballaggio e a fissare l'importo di tali depositi (§ 9). Il capitolo 5 (§§ 12 e 13) affidava la sorveglianza dell'applicazione della legge all'ente nazionale per la tutela dell'ambiente (in prosieguo « ente »), mentre il § 14 stabiliva determinati obblighi d'informazione.

Il decreto 2 luglio 1981, n. 397 (Lovtidende A 1981, pag. 1081), adottato in forza della delega di poteri contenuta nella legge n. 297, si applica agli imballaggi di acque minerali gassate, limonate, altre bibite e birra (§ 1, 1° comma). Questi prodotti possono essere messi in commercio solo in imballaggi « a rendere » (§ 2, 1° comma), che nel § 1, 2° comma, sono definiti come imballaggi per i quali esiste un sistema di raccolta e di riutilizzazione, in cui gli imballaggi usati vengono in gran parte riempiti di nuovo.

\* Traduzione dall'inglese.

Detti imballaggi devono essere stati autorizzati dall'ente, che può subordinare l'autorizzazione a determinate condizioni o revocarla (§ 2, 2° comma). Nel decidere se un dato imballaggio debba essere autorizzato, l'ente deve verificare:

- 1) se l'imballaggio sia tecnicamente idoneo all'applicazione di un sistema di deposito e restituzione,
- 2) se il sistema di restituzione sia concepito in modo da garantire l'effettiva restituzione di una forte percentuale d'imballaggi,
- 3) se sia stata già rilasciata l'autorizzazione per un altro imballaggio, di pari capacità, che sia al tempo stesso accessibile e adatto allo scopo stabilito (§ 2, 3° comma).

Il decreto prevedeva inizialmente che, a determinate condizioni, potessero essere usate bottiglie non autorizzate ai sensi del § 2. La vendita di imballaggi non conformi a queste disposizioni era sanzionata penalmente. Un allegato al decreto contiene la descrizione di 18 tipi autorizzati di bottiglie (sia generici, « Eurobouteille 50 cl. », sia specifici « Coca Cola 25 cl. ») e di un fusto autorizzato da 10 litri. Dall'entrata in vigore del decreto, è stato autorizzato un altro tipo di bottiglia. A quanto pare, finora nessuna domanda di autorizzazione per un tipo d'imballaggio è stata respinta dall'ente.

Avendo ricevuto reclami da parte di produttori di bibite e d'imballaggi stabiliti in altri Stati membri, nonché di associazioni europee di dettaglianti, quanto all'impossibilità di usare in Danimarca gli imballaggi nei quali le bevande sono normalmente vendute

ed ai costi determinati dal regime della restituzione, la Commissione riteneva che le suddette disposizioni erano in contrasto con l'art. 30 del trattato CEE e, dopo aver inviato, il 16 dicembre 1981, una lettera di messa in mora, il 21 dicembre 1982 essa emetteva un parere motivato. Il 18 marzo 1984 il governo danese emanava il decreto n. 95 (Lovtidende A 1984, pag. 345), che sostituiva le disposizioni contenute nel § 3 del decreto n. 397.

Il nuovo testo aveva l'effetto di modificare la limitata deroga al § 2, stabilita dal § 3. In seguito alla modifica, le bevande dei tipi di cui trattasi possono essere vendute in imballaggi non autorizzati, purché il quantitativo venduto annualmente non superi i 3 000 hl per ciascun produttore o la bevanda sia venduta allo scopo di sondare il mercato danese in un imballaggio abitualmente usato per il prodotto in questione nel paese di produzione. Non sono ammessi imballaggi metallici; dev'essere stato creato un sistema di restituzione degli imballaggi, per nuovo riempimento o riciclaggio, e il deposito per ciascun imballaggio dev'essere d'importo pari a quello normalmente fissato per un analogo imballaggio autorizzato. Il responsabile delle vendite del prodotto deve fornire all'ente tutte le informazioni necessarie per accertare che queste condizioni siano soddisfatte. Dalle risposte date in udienza dal rappresentante della Danimarca risulta che la deroga relativa ai 3 000 hl riguarda indistintamente i produttori danesi e gli importatori di bevande prodotte fuori dalla Danimarca, mentre la deroga relativa al sondaggio del mercato vale soltanto per gli importatori di bevande prodotte fuori della Danimarca.

La Commissione non riteneva soddisfacente questa modifica. A suo avviso, per raggiungere lo scopo della tutela dell'ambiente bastava un sistema di riutilizzazione o di riciclaggio e non era giustificato imporre una

limitazione dei quantitativi che potevano essere venduti in bottiglie non autorizzate ai sensi del § 2, o del periodo durante il quale potevano aver luogo sondaggi del mercato. Dopo aver inviato, il 20 giugno 1984, una nuova lettera di messa in mora ed avere emesso, il 18 dicembre 1984, un nuovo parere motivato, il 1° dicembre 1986 la Commissione proponeva il ricorso ora in esame, nel quale essa chiede alla Corte di dichiarare che, introducendo ed applicando il regime obbligatorio di restituzione degli imballaggi per la birra e le bibite, istituito con decreto 2 luglio 1981, n. 397, modificato con decreto 18 marzo 1984, n. 95, il regno di Danimarca è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 30 del trattato CEE. Il Regno Unito è intervenuto a sostegno delle conclusioni della Commissione.

Mi sembra evidente, e in verità la Danimarca non lo nega, che i provvedimenti adottati costituiscono una « normativa commerciale degli Stati membri » atta ad « ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari », e vanno quindi considerati come « una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa » (causa 8/74, Dassonville, Racc. 1974, pagg. 837, 851). La Corte ha già precisato che prescrizioni relative all'uso di un determinato tipo d'imballaggio per determinati prodotti costituiscono provvedimenti nazionali atti ad incidere sugli scambi fra gli Stati membri (causa 261/81, Rau/De Smedt, Racc. 1982, pag. 3961, in particolare pag. 3972, punto 12 della motivazione; causa 194/75, De Peijper, Racc. 1976, pag. 613, in particolare pag. 635; causa 16/83, Prantl, Racc. 1984, pag. 1299, in particolare pag. 1327, punto 25 della motivazione). La normativa di cui trattasi nella presente fattispecie impedisce o può impedire l'uso di im-

ballaggi nei quali la birra e le bibite sono legittimamente vendute nello Stato membro d'origine. Gli obblighi relativi al deposito, alla raccolta e alla riutilizzazione possono anch'essi ostacolare la libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità. « Prima facie », i provvedimenti sono perciò incompatibili con l'art. 30 del trattato e, a mio avviso, non rientrano in alcuna delle deroghe contemplate dall'art. 36.

Si tratta quindi di stabilire se ai provvedimenti in esame debba applicarsi il principio enunciato dalla Corte nella causa 120/78, « Cassis de Dijon » (Racc. 1979, pag. 649, in particolare pag. 662, punto 8 della motivazione), secondo cui « in mancanza di una normativa comune in materia di produzione e di commercio (...) spetta agli Stati membri disciplinare, ciascuno nel suo territorio, tutto ciò che riguarda la produzione e il commercio (...) ». Si deve cioè accertare se, nella fattispecie, si tratti di « ostacoli alla circolazione intracomunitaria (...) (relativi) al commercio dei prodotti », che « vanno accertati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori ».

In proposito va osservato che la direttiva 85/339/CEE del Consiglio (GU L 176, pag. 18), concernente gli imballaggi per liquidi alimentari, riconosce l'interesse del riciclaggio e della riutilizzazione dei materiali contenuti nei rifiuti, nonché l'eventuale impatto degli imballaggi usati sull'ambiente, ma considera, nel preambolo, che i provvedimenti adottati dagli Stati membri devono essere conformi alle disposizioni del trattato riguardanti la libera circolazione delle merci.



Essa non stabilisce specifici livelli da raggiungere in materia di tutela dell'ambiente, né specifici metodi da applicare. Spetta agli Stati membri adottare, « nel rispetto delle disposizioni del trattato relative alla libera circolazione delle merci, (...) mediante provvedimenti legislativi o amministrativi oppure accordi volontari, misure dirette in particolare » a promuovere l'informazione dei consumatori sui vantaggi degli imballaggi nuovamente riempibili o del riciclaggio degli imballaggi, ad agevolare la nuova riempitura e/o il riciclaggio degli imballaggi e, per quanto concerne gli imballaggi non nuovamente riempibili, a promuoverne la raccolta selettiva, a prelevarli dai rifiuti domestici, a conservare e, per quanto possibile, aumentare la quantità di imballaggi nuovamente riempiti e/o riciclati.

La direttiva 80/777/CEE del Consiglio del 15 luglio 1980 (GU L 229, pag. 1) stabilisce che le acque minerali possono essere confezionate soltanto in conformità all'allegato II della direttiva stessa. L'allegato II, n. 2, lett. d), vieta il trasporto dell'acqua minerale naturale in recipienti che non siano quelli autorizzati per la distribuzione al consumatore finale.

Si deve inoltre osservare che l'Atto unico europeo ha inserito nella parte terza del trattato CEE un nuovo titolo VII, comprendente l'art. 130 R, ai sensi del quale uno degli obiettivi dell'azione della Comunità è quello di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente. Si riconoscono la necessità di un'utilizzazione razionale delle risorse e il principio dell'azione preventiva e, mentre al Consiglio è attribuito il potere di agire in forza dell'art. 130 S, « i provvedimenti di protezione adottati in comune in virtù dell'art. 130 S non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti, compatibili con il presente trattato, per una protezione ancora maggiore » (art. 130 T).

Nel 1980 la Commissione ha ammesso che l'importanza della tutela dell'ambiente poteva limitare il principio sancito dall'art. 30 del trattato (GU 1980, C 256, pag. 2). Lo stesso orientamento è stato seguito dalla Corte nella causa 240/83 (Procuratore della Repubblica/Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU), Racc. 1985, pag. 531, in particolare pag. 549, punti 12 e 13 della motivazione), in cui si riconosce che « il principio della libertà del commercio non ha valore assoluto, ma è soggetto a taluni limiti giustificati dagli scopi d'interesse generale perseguiti dalla Comunità, purché non si comprometta la sostanza di questi diritti », e che la direttiva allora in questione si inseriva « nel quadro della tutela dell'ambiente, che costituisce uno degli scopi essenziali della Comunità ».

A mio avviso, provvedimenti nazionali adottati per la tutela dell'ambiente possono rispondere ad « esigenze imperative » che, secondo la sentenza emessa nella causa « Cassis de Dijon », in mancanza di una disciplina comunitaria, possono limitare l'applicazione dell'art. 30 del trattato.

La sentenza « Cassis de Dijon » non dà tuttavia carta bianca agli Stati membri: il livello di tutela prescritto per una delle categorie riconosciute non dev'essere, secondo me, eccessivo o irragionevole e i provvedimenti adottati per soddisfare l'esigenza considerata devono essere necessari e proporzionati [causa 66/82, Fromançais SA/Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (Forma), Racc. 1983, pag. 395, in particolare pag. 404, punto 8 della motivazione; causa 116/82, Commissione/Germania, sentenza 18 settembre 1986, Racc. 1986, pag. 2519, punto 21 della motivazione)]. I provvedimenti adottati devono inoltre essere « indistintamente applicabili », dal punto di vista formale e da quello sostanziale, ai prodotti nazionali e ai prodotti

importati da altri Stati membri (causa 113/80, Commissione/Irlanda, Racc. 1981, pag. 1625, in particolare pag. 1639, punto 10 della motivazione; causa 6/81, Industrie Diensten Groep/Beele, Racc. 1982, pag. 707, in particolare pag. 716, punto 7 della motivazione; causa 207/83, Commissione/Regno Unito, Racc. 1985, pag. 1201, in particolare pag. 1212, punti da 19 a 22 della motivazione.

I provvedimenti adottati dalla Danimarca relativamente alle bottiglie autorizzate sono particolarmente efficaci. Il produttore o l'importatore fornisce le bottiglie e le casse, dietro versamento di un deposito, al grossista o al dettagliante, che a sua volta fa pagare lo stesso deposito sulla bottiglia all'acquirente al dettaglio, il quale può restituire la bottiglia a qualsiasi dettagliante che vende birra o bibite. I consumatori recuperano il deposito. Il dettagliante raccoglie le varie bottiglie e le restituisce, risalendo la catena di distribuzione, al produttore o all'importatore, che infine rimborsa il deposito. I mezzi di trasporto dei fornitori partono con casse di bottiglie piene e tornano con casse di bottiglie vuote, e il dettagliante, il grossista o il produttore selezionano le varie categorie di bottiglie. In definitiva, è stato detto, viene restituito il 99% di tali bottiglie e queste possono essere riutilizzate fino a 30 volte. Le bottiglie non restituite dall'acquirente vengono raccolte da ragazzi intraprendenti che, col rimborso del deposito, riescono ad arrotondare le loro piccole entrate.

Gli imballaggi non autorizzati non presentano, si sostiene, gli stessi vantaggi. Benché soggetti al sistema del deposito, essi non possono essere restituiti a qualsiasi dettagliante, bensì unicamente a dettaglianti che detengono scorte della bevanda in questione; di conseguenza, la percentuale di bottiglie restituite è inferiore. Inoltre, per

queste bottiglie non è obbligatoria la riutilizzazione ed è invece ammesso ch'esse vengano spezzate e riciclate. Dal fascicolo risulta che nel marzo 1987 circa 31 prodotti importati venivano commercializzati in imballaggi non autorizzati (controricorso, pagg. 7 e 8).

In udienza, la Danimarca ha sottolineato che la Commissione, mentre nella corrispondenza iniziale criticava il divieto relativo alla vendita di birra in recipienti metallici, sembra limitare il ricorso giurisdizionale alle norme riguardanti le bottiglie di vetro e di plastica. La Commissione non ha contestato questo punto. Ma, benché ciò corrisponda al vero e, in via di principio non sembri esservi alcuna differenza tra il divieto relativo alle bottiglie e quello che colpisce le lattine, non ritengo che quanto sostenuto dalla Commissione in merito alle prime sia necessariamente pregiudicato dal fatto che non è stata chiesta alcuna decisione per le seconde.

La Commissione sostiene che i provvedimenti adottati sono eccessivi. Inoltre, essi creerebbero una discriminazione a danno di produttori e importatori di altri Stati membri. A ciò la Danimarca oppone che tutti i provvedimenti adottati sono essenziali per ottenere un grado molto elevato di tutela dell'ambiente e che si tratta di un sistema complesso — autorizzazione, ritiro contro rimborso del deposito e riutilizzazione —, cosicché l'eliminazione di uno dei presupposti compromette l'efficacia dell'intero sistema. Essa obietta inoltre che la Commissione, nel procedimento preliminare, non aveva sostenuto che il sistema avesse effetti discriminatori nei confronti dei produttori di altri Stati membri. Ora, benché sia importante che la lettera di messa in mora e il parere motivato ai sensi dell'art. 169 espongano in modo sufficientemente chiaro la tesi

della Commissione, mi sembra che nella fattispecie la seconda lettera di messa in mora e il secondo parere motivato abbiano chiaramente sollevato il problema, indicando che i provvedimenti di cui trattasi imporrebbero al produttore non danese maggiori oneri che non a quello danese. Forse non vengono usate espressamente le parole « discriminazione » e « non indistintamente applicabili », ma il senso generale della motivazione è che gli importatori non danesi incontrano maggiori difficoltà in ragione della normativa adottata in Danimarca. Respingo perciò l'argomento della parte convenuta, secondo cui la Commissione non può far valere che i provvedimenti adottati non fossero indistintamente applicabili.

Pur riconoscendo pienamente l'importanza della tutela dell'ambiente e tenendo conto del fatto che la Comunità e gli Stati membri ne sono sempre più consapevoli, ritengo che la normativa danese imponga gravi restrizioni ai produttori di birra e di bibite stabilite in altri Stati membri. In primo luogo, si possono usare soltanto bottiglie autorizzate, fatta salva la deroga relativa ai 3 000 hl annui per ciascun produttore. Benché il governo danese affermi che finora l'autorizzazione non è stata rifiutata per alcuna bottiglia, uno dei suoi argomenti essenziali consiste nel sostenere che l'attuale sistema non potrebbe assorbire più di 30 tipi di bottiglie. Qualora, sempre più, produttori di birra di altri Stati membri desiderassero vendere in Danimarca, esiste il rischio che l'autorizzazione non venga rilasciata in quanto non sia possibile giungere alla revoca di una autorizzazione precedente. Di conseguenza, i produttori stabiliti al di fuori della Danimarca dovrebbero fabbricare o acquistare bottiglie di un tipo già approvato, accollandosi costi supplementari come quelli che, ad esempio nella causa Prantl, sono stati considerati costitutivi di una restrizione alla libera circolazione delle merci.

Anche la condizione stabilita nel § 2 del decreto n. 397, nel senso che all'ente dev'essere dimostrato che il sistema di restituzione è tale da garantire la riutilizzazione di un gran numero di bottiglie, pone, a mio avviso, un notevole onere a carico dei produttori stabiliti in altri Stati membri. Essi sono messi di fronte all'alternativa di riportare le bottiglie vuote alle proprie fabbriche negli Stati membri d'origine (il che implica, secondo me, un costo supplementare dissuasivo) o di creare impianti per la fabbricazione di birra in loco o per l'imbottigliamento di birra importata in Danimarca in fusti (anche in tal caso con notevoli costi supplementari che, probabilmente, essi non vorranno sostenere). Tanto nella direttiva 85/339/CEE del Consiglio quanto nella versione modificata del § 3 del decreto danese si riconosce il riciclaggio come un'alternativa alla riutilizzazione (naturalmente, per quanto riguarda il secondo testo, entro certi limiti quantitativi). Se le bottiglie vengono restituite o raccolte, e quindi non sono abbandonate all'aperto, la tutela dell'ambiente è assicurata. A questo scopo non è necessaria la riutilizzazione. Benché la conservazione delle risorse sia un obiettivo importante, non mi sembra che allo stato attuale del diritto comunitario debba essere ammessa la riutilizzazione obbligatoria, se questa ha l'effetto di ostacolare seriamente la libera circolazione delle merci. Perciò, a mio avviso, la limitazione a 3 000 hl annui per produttore relativa alle bottiglie che non possono essere riutilizzate non è giustificata né conforme al principio di proporzionalità.

A prima vista, l'imposizione di un regime obbligatorio di deposito appare ragionevole ed efficace. In definitiva, tuttavia, mi sembra che, in quanto possono essere usate bottiglie

non autorizzate, detto sistema abbia un certo effetto restrittivo per coloro che importano da altri Stati membri. Secondo la normativa in vigore, soltanto le bottiglie autorizzate possono essere restituite a qualsiasi negoziante; le bottiglie non autorizzate devono essere rese al dettagliante che vende quel determinato prodotto. Non è escluso che ciò possa avere la conseguenza di dissuadere i consumatori dall'acquistare birre importate, se il recupero del deposito è più difficile (anche se, evidentemente, è possibile che colui che acquista una birra importata ritorni dal dettagliante per acquistarne dell'altra, riportandogli le bottiglie vuote). Inoltre, un regime obbligatorio di deposito può essere inattuabile per i «vuoti a perdere».

È probabile che taluni produttori preferiscano servirsi di bottiglie autorizzate per beneficiare del sistema, il quale consente ai consumatori di restituire le bottiglie a qualsiasi negoziante recuperando il deposito. Anche se, a quanto pare, il regime si applica indistintamente ai fabbricanti di birra danesi e non danesi, e pur essendo stato sostenuto che, prima dell'istituzione del regime obbligatorio di deposito e di restituzione, le birre straniere venivano fabbricate su licenza o imbottigliate in Danimarca, ritengo che, così come funziona attualmente, detto regime implichi maggiori inconvenienti per i produttori stranieri, sia perché la condizione che gli imballaggi debbano essere riutilizzati e non semplicemente riciclati è necessariamente più gravosa per loro che non per i produttori danesi, sia perché l'uso di bottiglie autorizzate per la vendita sul mercato danese può effettivamente richiedere ulteriori spese generali relative ad impianti e macchinari per l'imbottigliamento. Non sono convinto del fatto che le spese a carico dei produttori danesi per la raccolta e la selezione delle bottiglie siano dello stesso ordine di quelle cui devono far fronte i produttori di altri Stati membri.

Sono quindi del parere che la normativa, pur applicandosi in apparenza indistintamente ai produttori danesi e non danesi, ha in pratica effetti più gravosi per questi ultimi. Ciò posto, la Danimarca non può richiamarsi, secondo me, al principio enunciato nella sentenza «Cassis de Dijon», poiché le disposizioni danesi, se non formalmente, almeno in pratica, non sono indistintamente applicabili, anche se — devo riconoscerlo — la tutela dell'ambiente rientra nella categoria delle possibili deroghe ai principi fondamentali.

Spetta alle autorità danesi provare che i provvedimenti sono necessari e non sono sproporzionati per raggiungere uno scopo legittimo (causa 304/84, Pubblico Ministero/Muller, sentenza 6 maggio 1986, Racc. pag. 1511).

La Danimarca ha sostenuto che i consumatori di birra danesi non apprezzano molto le birre estere e che, nel 1985, le birre importate hanno rappresentato solo lo 0,01% del consumo totale (forse attualmente la percentuale è un po' più alta). Questo non è, di per sé, un argomento che possa giustificare la restrizione ed anzi, se fosse rilevante, servirebbe piuttosto a dimostrare il contrario, in quanto la minaccia che deriva per l'ambiente dai prodotti importati sarebbe tanto meno grave.

Posso ammettere che, come sostiene il governo danese, in Danimarca si raggiunga il più elevato livello di tutela dell'ambiente per quanto riguarda la raccolta degli imballaggi, anche se, manifestamente, si accetta il rischio che vengano abbandonati all'aperto

taluni tipi di bottiglie o imballaggi (ad esempio bottiglie per il vino, che — si sostiene — sono lasciate in giro solo in piccola percentuale).

Ammetto pure che possa essere difficile raggiungere con altri metodi lo stesso livello elevato. Tuttavia non ritengo che, qualora la Commissione non sia in grado di provare che lo stesso livello può essere raggiunto con altri specifici mezzi, la Danimarca debba vincere questa causa. Si deve avere un contemperamento di interessi fra la libera circolazione delle merci e la tutela dell'am-

biente, anche se, per raggiungere l'equilibrio, il livello di tutela dovesse essere ridotto. Il livello di tutela perseguito dev'essere ragionevole: non sono persuaso del fatto che i vari metodi indicati nella direttiva del Consiglio ed ai quali si è fatto riferimento in udienza (ad esempio, raccolta selettiva da parte di enti pubblici e privati, sistema volontario di deposito, ammende per abbandono di residui d'imballaggi, educazione dei consumatori sull'eliminazione dei rifiuti) non consentano di raggiungere un ragionevole livello di tutela, che incida meno drasticamente sulla disciplina dell'art. 30.

Concludo perciò nel senso che la Corte dovrebbe dichiarare quanto richiesto dalla Commissione e porre le spese a carico della controparte.

SENTENZA DELLA CORTE

9 luglio 1992 \*

Nella causa C-2/90,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora Maria Condou-Durande e dal signor Xavier Lewis, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Roberto Hayder, rappresentante del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Regno del Belgio, rappresentato dal signor Robert Hoebaer, direttore d'amministrazione presso il ministero degli Affari esteri, del commercio estero e della cooperazione allo sviluppo, in qualità di agente, assistito dal signor P. Cartuyvels, addetto al gabinetto del ministro dell'Agricoltura, dell'ambiente e dell'alloggio della regione vallona, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Belgio, 4, rue des Girondins,

convenuto,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che il Regno del Belgio, avendo vietato di ammassare, di depositare o di scaricare, di fare ammassare, di fare depositare o di far scaricare i rifiuti provenienti da un altro Stato membro o da una regione diversa da quella vallona, è venuto meno agli obblighi impostigli dalla direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), dalla direttiva del Consiglio 6 dicembre 1984, 84/631/CEE, relativa alla sorveglianza e al controllo nella Comunità dei trasferimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi (GU L 326, pag. 31), e degli artt. 30 e 36 del Trattato CEE,

\* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse e P. J. G. Kapteyn, presidenti di sezione, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco e M. Zuleeg, giudici,

avvocato generale: F. G. Jacobs  
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti alle udienze del 27 novembre 1990, del 4 luglio 1991 e del 28 gennaio 1992,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate alle udienze del 10 gennaio 1991, del 19 settembre 1991 e del 29 gennaio 1992,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

- 1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 3 gennaio 1990, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che, avendo vietato di ammassare, di depositare o di scaricare, di fare ammassare, di far depositare o di far scaricare i rifiuti provenienti da un altro Stato membro o da una regione diversa da quella vallona, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi impostigli dalla direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), dalla direttiva del Consiglio 6 dicembre 1984, 84/631/CEE, relativa alla sorveglianza e al controllo nella Comunità dei trasferimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi (GU L 326, pag. 31), e dagli artt. 30 e 36 del Trattato CEE.

2 Dal fascicolo di causa risulta che l'atto di base in materia di gestione dei rifiuti nella regione vallona è il decreto del consiglio regionale vallone 5 luglio 1985, relativo ai rifiuti (*Moniteur belga* del 14 dicembre 1985), che ha la finalità di prevenire l'accumulo di rifiuti, d'incoraggiare il riciclo e il recupero di energia e di materie nonché di organizzare lo smaltimento dei rifiuti (art. 1).

3 In esecuzione dell'art. 19, n. 6, di questo stesso decreto, che abilita l'esecutivo regionale vallone a sottoporre a norme particolari l'uso dei rifiuti controllati, dei depositi e degli impianti di trattamento per rifiuti provenienti da Stati stranieri e da altre regioni belghe, l'esecutivo in questione adottava il decreto 19 marzo 1987, riguardante lo scarico di taluni rifiuti nella regione vallona (*Moniteur belga* del 28 marzo 1987, pag. 4671).

4 A termini dell'art. 1 di tale decreto, così come modificato dai decreti 9 e 23 luglio 1987,

« È vietato ammassare, depositare o scaricare rifiuti provenienti da uno Stato straniero nei depositi e scarichi di rifiuti soggetti ad autorizzazione (...) ad eccezione dei depositi adiacenti ad un impianto di distruzione, di neutralizzazione o di smaltimento dei rifiuti tossici.

È vietato agli esercenti di impianti indicati al primo comma autorizzare o tollerare che rifiuti provenienti da uno Stato straniero siano depositati o scaricati negli impianti da essi utilizzati ».

5 L'art. 2 dello stesso decreto prevede che deroghe all'art. 1 possono essere concesse a domanda di una pubblica autorità straniera. La deroga può tuttavia essere concessa solo per una durata determinata e dev'essere giustificata da circostanze gravi ed eccezionali.



6 In forza dell'art. 3, il divieto previsto all'art. 1 è pure valido per i rifiuti provenienti da una regione belga diversa dalla regione vallona. Eccezioni possono essere ammesse a norma di accordi conclusi tra la Vallonia e le altre regioni belghe.

7 L'art. 5 dello stesso decreto recita come segue:

« Sono reputati provenire da uno Stato straniero o da una regione diversa dalla regione vallona, i rifiuti che non sono prodotti nella regione vallona.

Qualora il rifiuto sia il risultato di un processo in cui sono intervenuti due o più Stati o regioni, è originario dello Stato o della regione in cui ha avuto luogo l'ultima trasformazione sostanziale, economicamente giustificata, effettuata in un'impresa attrezzata a tal fine (...) ».

8 Ritenendo questa regolamentazione belga in contrasto con le norme comunitarie, nella parte in cui vieta il deposito in Vallonia di rifiuti provenienti da altri Stati membri e in cui, per l'effetto combinato degli artt. 3 e 5 del decreto 19 marzo 1987, già citati, vieta lo scarico nella regione vallona di rifiuti provenienti da altri Stati membri e che abbiano subito una trasformazione sostanziale, economicamente giustificata, in un'altra regione belga, la Commissione ha avviato nei confronti del Regno belga il procedimento di cui all'art. 169 del Trattato.

9 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della causa, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

10 La Commissione sostiene che la regolamentazione belga è in contrasto, in primo luogo con le direttive 75/442 e 84/631 e, in secondo luogo con gli artt. 30 e 36 del Trattato.

## Sulla direttiva 75/442

- 11 La Commissione sostiene che nessuna delle disposizioni della direttiva 75/442, relativa ai rifiuti autorizza un divieto generale del tipo di quello contenuto nella normativa belga. Essa aggiunge che un divieto del genere sarebbe in contrasto con lo spirito della direttiva e con la lettera delle sue disposizioni, che mirano a garantire la libera circolazione dei rifiuti in condizioni che non noccano né alla salute dell'uomo né all'ambiente.
- 12 Si deve constatare che la direttiva 75/442 enuncia, in materia di smaltimento dei rifiuti, taluni principi e contiene disposizioni di natura generale.
- 13 Essa prevede così che gli Stati membri adottano le misure adeguate per promuovere la prevenzione, il riciclo e la trasformazione dei rifiuti, come pure le misure necessarie per garantire che questi saranno smaltiti senza mettere in pericolo la salute dell'uomo e l'ambiente. Essa impone pure agli Stati membri di designare le autorità competenti in materia di pianificazione, di organizzazione, di autorizzazione e di supervisione delle operazioni di smaltimento dei rifiuti e stabilisce che le imprese che garantiscono il trasporto, la raccolta, l'ammasso, il deposito o il trattamento dei rifiuti altrui o dei loro propri rifiuti devono ottenere un'autorizzazione a tal fine o essere assoggettate a sorveglianza da parte delle autorità competenti.
- 14 Da quanto precede risulta che né il quadro generale istituito dalla direttiva in questione né alcuna delle sue disposizioni contempla in modo specifico gli scambi di rifiuti tra Stati membri né contiene un concreto divieto di adottare misure come quelle istituite dalla normativa censurata. Quindi, si deve constatare che non è stata provata la violazione della direttiva 75/442, sostenuta dalla Commissione.
- 15 Si deve osservare poi che la regolamentazione impugnata si applica ai rifiuti in generale, senza distinzione tra i rifiuti pericolosi e non pericolosi. Tuttavia, dato

che la categoria dei rifiuti pericolosi è specificatamente regolata in diritto comunitario dalla direttiva 84/631, si deve anzitutto esaminare il regime istituito da tale direttiva.

### Sulla direttiva 84/631

- 16 La direttiva 84/631, nella versione modificata dalla direttiva del Consiglio 12 giugno 1986, 86/279/CEE (GU L 181, pag. 13), e adeguata al progresso tecnico con la direttiva della Commissione 23 dicembre 1986, 87/112/CEE (GU L 48, pag. 31), si inserisce, secondo il suo primo 'considerando', nei programmi di un'azione comunitaria intesa a controllare lo smaltimento dei rifiuti pericolosi. Nel secondo 'considerando', viene ricordato che gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per smaltire i rifiuti tossici e nocivi senza mettere in pericolo la salute umana e senza recare danno all'ambiente. Nel terzo 'considerando', la direttiva dice che le spedizioni di rifiuti tra gli Stati membri possono essere necessarie per smaltire i rifiuti nelle migliori condizioni e, nel settimo 'considerando', essa richiama la necessità di una sorveglianza e di un controllo dei rifiuti pericolosi dal momento della loro formazione sino a quello del loro trattamento o del loro smaltimento in condizioni sicure.
- 17 Nell'ambito di tali finalità, la direttiva pone, per quanto riguarda lo smaltimento dei rifiuti in questione, condizioni che garantiscono in particolare che lo smaltimento non presenti pericolo né per la salute umana né per l'ambiente e prevede un sistema d'autorizzazione per l'ammasso, il trattamento e la messa in deposito di tali rifiuti, nonché la comunicazione alla Commissione da parte degli Stati membri di talune informazioni riguardanti gli impianti, gli stabilimenti o le imprese in possesso di un'autorizzazione.
- 18 Quanto alle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi al fine del loro smaltimento, la direttiva prevede che il loro detentore, che intenda trasportarli o farli trasportare da uno Stato membro in un altro oppure farli transitare attraverso uno o più Stati membri, deve dare comunicazione alle autorità competenti degli Stati membri interessati, mediante un « bollettino di spedizione » uniforme contenente informazioni riguardanti in particolare l'origine e la composizione dei rifiuti, le disposizioni previste in materia di itinerari e di assicurazioni nonché le misure da adottare per garantire la sicurezza del loro trasporto (art. 3).

19 La spedizione transfrontaliera non può essere effettuata prima che le autorità competenti degli Stati membri interessati abbiano rilasciato un attestato di ricevimento della comunicazione. Queste possono sollevare obiezioni, che devono essere motivate sulla base delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di protezione dell'ambiente, di sicurezza e di ordine pubblico o di protezione della salute, conformi alla direttiva, sulla base di altri strumenti comunitari o convenzioni internazionali concluse in materia dallo Stato membro interessato (art. 4).

20 Da quanto precede risulta che la direttiva 84/631 ha attuato un sistema completo che verte in particolare su movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi al fine del loro smaltimento in stabilimenti concretamente definiti e si basa sull'obbligo di previa comunicazione particolareggiata da parte del detentore dei rifiuti; le autorità nazionali interessate hanno la facoltà di sollevare obiezioni, e quindi di vietare una determinata spedizione di rifiuti pericolosi (mediante opposizione alle spedizioni di rifiuti pericolosi previste in generale), per far fronte ai problemi relativi, in primo luogo, alla protezione dell'ambiente e della salute e, in secondo luogo, all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza. Quindi, tale sistema non lascia trasparire alcuna possibilità per gli Stati membri di vietare globalmente tali movimenti.

21 Si deve, quindi, constatare che la regolamentazione belga impugnata, nella parte in cui disapplica la procedura prevista dalla direttiva ed istituisce un divieto assoluto di importare rifiuti pericolosi in Vallonia, anche se essa prevede che talune deroghe possono essere concesse dalle autorità interessate, non è conforme alla direttiva in questione.

#### Sugli artt. 30 e 36 del Trattato

22 Resta da esaminare la regolamentazione belga in causa, nella parte in cui riguarda i rifiuti che non rientrano nell'ambito d'applicazione della direttiva 84/631, alla luce degli artt. 30 e 36 del Trattato.

- 23 È pacifico che i rifiuti riciclabili e riutilizzabili, eventualmente dopo trasformazione, hanno un valore commerciale intrinseco e costituiscono merci ai fini dell'applicazione del Trattato e che essi rientrano pertanto nell'ambito d'applicazione degli artt. 30 e seguenti di questo.
- 24 Per i rifiuti non riciclabili e non riutilizzabili è stata discussa davanti alla Corte la questione se essi rientrino pure nell'ambito dell'applicazione degli artt. 30 e seguenti.
- 25 A questo proposito, il governo belga ha assunto che i rifiuti non riciclabili e non riutilizzabili non possono considerarsi merci ai sensi degli artt. 30 e seguenti del Trattato. Infatti, essi non avrebbero alcun valore commerciale intrinseco e non potrebbero quindi costituire oggetto di una vendita. Le operazioni di smaltimento o di scarico di siffatti rifiuti rientrerebbero nelle disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione di servizi.
- 26 Per confutare questa argomentazione, è sufficiente osservare che oggetti che vengono trasportati al di là di una frontiera per dar luogo a negozi commerciali sono soggetti all'art. 30, indipendentemente alla natura di tali negozi.
- 27 Si deve d'altra parte rilevare, com'è stato sostenuto dinanzi alla Corte, che la distinzione tra rifiuti riciclabili e non riciclabili solleva, dal punto di vista pratico, una seria difficoltà d'applicazione, in particolare per quanto riguarda i controlli alla frontiera. Infatti, una distinzione del genere è basata su elementi incerti, atti a mutare nel corso del tempo, in base al progresso tecnico. Inoltre, il carattere riciclabile o no di un rifiuto dipende pure dal costo che implica il riciclo e, pertanto, dalla redditività del riutilizzo prospettato, di guisa che la relativa valutazione è necessariamente soggettiva e dipende da fattori instabili.

28 Occorre perciò concludere che i rifiuti, riciclabili o no, devono considerarsi prodotti la cui circolazione, in conformità all'art. 30 del Trattato, non dovrebbe, in linea di principio, essere impedita.

29 Per giustificare gli ostacoli posti alla circolazione dei rifiuti, lo Stato convenuto eccipisce che la normativa controversa risponde, in primo luogo alle esigenze imperative attinenti alla tutela dell'ambiente nonché alla finalità della tutela della salute, che prevale sulla finalità della libera circolazione delle merci, e costituisce, in secondo luogo una misura eccezionale e temporanea di salvaguardia di fronte ad un afflusso, verso la Vallonia, di rifiuti provenienti da paesi confinanti.

30 Trattandosi dell'ambiente, si deve rilevare che i rifiuti sono oggetti di natura particolare. Il loro accumulo, ancor prima di diventare pericoloso per la salute, costituisce, tenuto conto in particolare della capacità limitata di ciascuna regione o località di riceverli, un pericolo per l'ambiente.

31 Nel caso di specie, il governo belga ha assunto, senza essere contraddetto dalla Commissione, che un afflusso massiccio ed anomalo di rifiuti provenienti da altre regioni si è prodotto a scopo di deposito in Vallonia, costituendo quindi un effettivo pericolo per l'ambiente, tenuto conto delle limitate capacità di questa regione.

32 Ne consegue che l'argomento secondo il quale esigenze imperative attinenti alla protezione dell'ambiente giustificano le misure contestate dev'essere considerato fondato.

33 La Commissione sostiene tuttavia che tali esigenze imperative non possono essere invocate nel caso di specie, dato che le misure in causa sono discriminatorie nei confronti dei rifiuti provenienti dagli altri Stati membri, che non sono più nocivi di quelli prodotti in Vallonia.

- 34 È vero che le esigenze imperative vanno prese in considerazione solo quando si tratta di misure indistintamente applicabili ai prodotti nazionali ed a quelli importati (v. in particolare sentenza 25 luglio 1991, causa C-1/90, *Aragonesa de Publicidad*, Racc. pag. I-4151). Tuttavia, per valutare il carattere discriminatorio o no dell'ostacolo in causa, si deve tener conto della peculiarità dei rifiuti. Infatti, il principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, principio stabilito per l'azione della Comunità in materia ambientale all'art. 130 R, n. 2, del Trattato, implica che spetta a ciascuna regione, comune o altro ente locale adottare le misure adeguate al fine di garantire l'accoglimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti; questi devono quindi essere smaltiti nei limiti del possibile nel luogo della loro produzione, al fine di limitare il loro trasporto per quanto si possa fare.
- 35 D'altra parte, tale principio concorda coi principi di autosufficienza e di vicinanza, enunciati nella convenzione di Basilea 22 marzo 1989, sul controllo dei movimenti transfrontalieri dei rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, convenzione di cui la Comunità è firmataria (*International environmental Law*, Kluwer, Deventer-Boston 1991, pag. 546).
- 36 Ne risulta, che tenuto conto delle differenze tra i rifiuti prodotti da un luogo ad un altro e del loro legame col luogo della loro produzione, le misure contestate non possono considerarsi discriminatorie.
- 37 Si deve, quindi, concludere che il ricorso dev'essere respinto nella parte in cui riguarda i rifiuti non contemplati dalla direttiva 84/631.

### Sulle spese

- 38 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura il soccombente è condannato alla spese, se ne è stata fatta domanda. Dato che il Regno del Belgio è rima-

sto solo parzialmente soccombente, si deve, ai sensi dell'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura, condannare ciascuna delle parti a sopportare le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) Il Regno del Belgio, istituendo un divieto generale di ammassare, di depositare o di scaricare nella regione vallona rifiuti pericolosi provenienti da un altro Stato membro e sottraendosi così all'applicazione della procedura stabilita dalla direttiva del Consiglio 6 dicembre 1984, 84/631/CEE, relativa alla sorveglianza e al controllo nella Comunità degli spostamenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi, è venuto meno agli obblighi impostigli da tale direttiva.
- 2) Per il resto, il ricorso è respinto.
- 3) Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

Due	Joliet	Schockweiler	Grévisse
Kapteyn		Mancini	Kakouris
Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	Díez de Velasco	Zuleeg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 luglio 1992.

Il cancelliere  
J.-G. Giraud

Il presidente  
O. Due



BLUHME

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)  
3 dicembre 1998 \*

Nel procedimento C-67/97,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Kriminalret i Frederikshavn (Danimarca), nel procedimento penale dinanzi ad esso pendente contro

**Ditlev Bluhme,**

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CE e dell'art. 2 della direttiva del Consiglio 25 marzo 1991, 91/174/CEE, relativa alle condizioni zootecniche e genealogiche che disciplinano la commercializzazione degli animali di razza e che modifica le direttive 77/504/CEE e 90/425/CEE (GU L 85, pag. 37),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J.-P. Puissochet, presidente di sezione, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón (relatore) e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: signor N. Fennelly

cancelliere: signor H. von Holstein, cancelliere aggiunto

\* Lingua processuale: il danese.

viste le osservazioni scritte presentate:

- per il signor Bluhme, dall'avv. Uffe Baller, del foro di Århus;
- per il governo danese, dal signor Peter Biering, capodivisione presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;
- per il governo italiano, dal professor Umberto Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dalla signora Francesca Quadri, avvocato dello Stato;
- per il governo norvegese, dal signor Jan Bugge-Mahrt, direttore generale aggiunto presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;
- per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Hans Stølbæk, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor Bluhme, rappresentato dall'avv. Uffe Baller, del governo danese, rappresentato dal signor Jørgen Molde, capodivisione presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo italiano, rappresentato dalla signora Francesca Quadri, e della Commissione, rappresentata dal signor Hans Støvlbæk, all'udienza del 30 aprile 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 giugno 1998,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

1 Con ordinanza 3 luglio 1995, pervenuta in cancelleria il 17 febbraio 1997, il Kriminalret i Frederikshavn (tribunale penale di Frederikshavn) ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, varie questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 30 del medesimo Trattato e dell'art. 2 della direttiva del Consiglio 25 marzo 1991, 91/174/CEE, relativa alle condizioni zootecniche e genealogiche che disciplinano la commercializzazione degli animali di razza e che modifica le direttive 77/504/CEE e 90/425/CEE (GU L 85, pag. 37; in prosieguo: la «direttiva»).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento penale promosso nei confronti del signor Bluhme, prevenuto per aver violato la normativa nazionale che vieta di detenere, sull'isola di Læsø, api diverse da quelle appartenenti alla sottospecie *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di Læsø).

3 L'art. 1 della direttiva prevede:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per animali di razza: ogni animale d'allevamento contemplato nell'allegato II del Trattato, i cui scambi non siano ancora stati oggetto di regolamentazione comunitaria zootecnica più specifica e che sia iscritto oppure registrato in un registro o in un libro genealogico tenuto da un'organizzazione o da un'associazione di allevatori riconosciuta».

4 L'art. 2 della direttiva dispone:

«Gli Stati membri provvedono affinché:

- la commercializzazione di animali di razza, nonché di sperma, ovuli ed embrioni dei medesimi non sia vietata, limitata od ostacolata per motivi di carattere zootecnico o genealogico;
- per assicurare il rispetto delle disposizioni del primo trattino, i criteri di autorizzazione e di riconoscimento delle organizzazioni o delle associazioni di allevatori, i criteri d'iscrizione o di registrazione nei registri e nei libri genealogici, i criteri di ammissione alla riproduzione di animali di razza e all'impiego di sperma, ovuli ed embrioni dei medesimi, nonché il certificato da prescrivere ai fini della loro commercializzazione siano stabiliti in modo non discriminatorio, nel rispetto dei principi stabiliti dall'organizzazione o dall'associazione che tiene il registro o il libro genealogico dell'origine della razza.

Nell'attesa dell'attuazione delle eventuali modalità d'applicazione di cui all'articolo 6, le legislazioni nazionali rimangono applicabili, nel rispetto delle disposizioni generali del Trattato».

- 5 L'art. 6 della direttiva prevede che le modalità di applicazione della stessa siano adottate secondo la procedura detta del «comitato». Siffatte modalità di applicazione non sono state adottate per quanto riguarda le api.
- 6 In Danimarca, l'art. 14 bis della legge 31 marzo 1982, n. 115, relativa all'apicoltura (lov om biavl), inserito a mezzo legge 6 maggio 1993, n. 267, autorizza il ministero

dell'Agricoltura a emanare norme intese a tutelare talune razze di api in talune regioni da esso determinate e, in particolare, norme relative all'allontanamento o alla eliminazione di sciami di api da considerare indesiderabili per ragioni di tutela. Il decreto relativo all'apicoltura sull'isola di Læsø (bekendtgørelse om biavl på Læsø 24 giugno 1993, n. 258; in prosieguo: il «decreto») adottato in forza di tale autorizzazione vieta, all'art. 1, di detenere, in Læsø e su talune isole circostanti, api mellifere non appartenenti alla sottospecie *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di Læsø).

- 7 L'art. 2 di tale decreto prevede altresì l'allontanamento o la soppressione di tali altri sciami o la sostituzione della regina di tali sciami con una regina appartenente alla sottospecie dell'ape bruna di Læsø. Ai sensi dell'art. 6 è vietato importare in Læsø e nelle isole circostanti api domestiche vive, quale che sia il loro stadio di sviluppo, come pure sostanze sessuali di api domestiche. L'art. 7 del decreto dispone infine che lo Stato indennizza totalmente qualsiasi perdita debitamente provata derivante dalla soppressione di uno sciame effettuata in applicazione del decreto.
- 8 Il signor Bluhme, il quale è perseguito per avere, in violazione del decreto, detenuto in Læsø api non appartenenti alla sottospecie *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di Læsø), considera, in particolare, che l'art. 30 del Trattato osti alla normativa nazionale.
- 9 Ritenendo che la soluzione della controversia per il quale è stato adito dipende dall'interpretazione del diritto comunitario, il Kriminalret ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni:

«I — In ordine all'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CE:

- 1) Se l'art. 30 possa essere interpretato nel senso che uno Stato membro, a determinate condizioni, può emanare norme che vietino di detenere —

nonché di importare — qualsiasi specie di ape diversa dalle api della razza *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di Læsø) in una determinata isola nel paese di cui trattasi, come ad esempio, nella specie, un'isola di 114 km<sup>2</sup>, di cui una metà è costituita da piccoli centri abitati, piccoli villaggi marittimi, e utilizzata per scopi turistici o agricoli, mentre l'altra metà è costituita da superfici incolte, ossia boschi, brughiere, praterie, pascoli costieri e vera e propria spiaggia e superfici coperte di dune, e che al 1° gennaio 1997 aveva una popolazione di 2 365 persone e dove le possibilità di occupazione sono generalmente limitate, ma dove l'apicoltura è una delle poche possibilità occupazionali a causa di una flora particolare e di una grande percentuale di superfici incolte e sfruttate in maniera estensiva.

- 2) Qualora uno Stato membro possa introdurre norme del genere, si chiede alla Corte di delineare in generale le condizioni al riguardo e in concreto:
  - a) Se uno Stato membro possa emanare norme del tipo descritto nella questione sub 1), poiché si tratta di norme che riguardano solo un'isola come quella ivi descritta, e che hanno quindi un'efficacia geograficamente limitata.
  - b) Se uno Stato membro possa emanare norme del tipo descritto nella questione sub 1), qualora esse siano fondate sul fatto che si intende proteggere dall'estinzione la razza di api *Apis mellifera mellifera*, obiettivo che, a parere dello Stato membro, può essere raggiunto escludendo tutte le altre razze di api dall'isola di cui trattasi.

Nella presente causa penale, che è alla base del rinvio pregiudiziale, l'imputato contesta:

- che la razza di api *Apis mellifera mellifera* esista in assoluto (e ha fatto valere al riguardo che le api, che attualmente si trovano su Læsø, sono una mescolanza di diverse razze),

— che le api brune, che si trovano su Læsø, siano uniche, giacché sarebbero presenti in molti luoghi nel mondo, e

— che le dette api siano minacciate di estinzione.

Si chiede pertanto che nella risposta venga chiarito se sia sufficiente che lo Stato membro interessato consideri opportuno o necessario emanare le norme controverse come un elemento di protezione della popolazione di api di cui trattasi, o se debbano essere considerati come ulteriori presupposti che la razza di api esista, e/o che sia unica, e/o che sarebbe minacciata di estinzione, qualora il divieto di importazione fosse invalido o non potesse essere applicato.

c) Ove né la giustificazione descritta alla lett. a) né quella di cui alla lett. b) possano rendere legittima l'emanazione di tali norme, se tale risultato possa derivare da una combinazione delle due giustificazioni.

II — Sulla direttiva del Consiglio 25 marzo 1991, 91/174/CEE, relativa alle condizioni zootecniche e genealogiche che disciplinano la commercializzazione degli animali di razza e che modifica le direttive 77/504/CEE e 90/425/CEE:

1) In quali casi un'ape sia un animale di razza nel senso in cui la direttiva utilizza tale termine all'art. 2. Se ad esempio un'ape gialla sia un animale di razza.

2) Che cosa sia un motivo di carattere zootecnico ai sensi dell'art. 2.

3) Che cosa sia un motivo di carattere genealogico ai sensi dell'art. 2.

4) Se la direttiva si debba interpretare nel senso che uno Stato membro, malgrado la direttiva, possa vietare l'importazione e anche l'esistenza di tutte le api diverse dalle api della razza *Apis mellifera mellifera* in un'isola come quella descritta nella questione I, sub 1).

Qualora uno Stato membro possa fare ciò a determinate condizioni, si chiede che tali condizioni siano descritte».

### Sulla parte II delle questioni

10 Con le questioni sollevate, il giudice a quo chiede in sostanza alla Corte di procedere all'interpretazione degli artt. 1 e 2, primo comma, della direttiva.

11 Si deve tuttavia rilevare che, come è stato giustamente affermato sia dal governo danese che dalla Commissione, nessuna modalità di applicazione relativa alle api è stata adottata conformemente alla procedura prevista dall'art. 6 della direttiva.

12 Pertanto, ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della direttiva, le legislazioni nazionali rimangono applicabili nel rispetto però delle disposizioni generali del Trattato.



- 13 Pertanto, una normativa come quella di cui trattasi nella causa a qua deve essere valutata alla luce degli artt. 30 e 36 del Trattato CE.

### Sulla parte I delle questioni

- 14 Con le questioni sollevate il giudice a quo vuole in sostanza sapere se una normativa nazionale che vieta di detenere su un'isola come l'isola di Læsø una qualsiasi specie di api diversa dalle api della sottospecie *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di Læsø) costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del Trattato e se, in caso affermativo, una siffatta normativa possa essere giustificata ai sensi della tutela della salute e delle vita degli animali.

### *Sull'esistenza di una misura di effetto equivalente*

- 15 Il signor Bluhme come pure la Commissione considerano che il divieto di detenere sull'isola di Læsø api non appartenenti alla specie delle api brune di Læsø implica un divieto di importazione e costituisce quindi una misura di effetto equivalente in contrasto con l'art. 30 del Trattato. Il signor Bluhme considera che la normativa di cui alla causa a qua osta di fatto all'importazione sull'isola di Læsø di api provenienti dagli Stati membri. A questo proposito la Commissione precisa che l'art. 30 è applicabile anche alle misure che riguardano solo una parte del territorio di uno Stato membro.

- 16 Per contro, i governi danese, italiano e norvegese assumono che la creazione di una zona di razza pura di una determinata specie in un ambito geograficamente determinato all'interno di uno Stato membro, non incide sul commercio tra gli Stati

membri. I governi danese e norvegese precisano inoltre che il divieto di importare, sull'isola di Læsø, api diverse dalle api brune di Læsø non costituisce una discriminazione nei confronti delle api originarie degli altri Stati membri, non ha per oggetto quello di disciplinare gli scambi tra gli Stati membri ed ha una incidenza troppo ipotetica e incerta sugli scambi per essere considerato come idoneo a frapporti ostacoli.

- 17 Il governo danese sostiene inoltre che, nella misura in cui non riguarda l'accesso delle api sul mercato danese in quanto merce, ma si limita a disciplinare le condizioni di detenzione delle api all'interno di tale Stato membro, la normativa nazionale è sottratta alla sfera di applicazione dell'art. 30 del Trattato.
- 18 Si deve a questo proposito ricordare che, secondo la costante giurisprudenza, costituisce misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ogni normativa che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari (sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837, punto 5).
- 19 La normativa controversa nella causa a qua, nella misura in cui all'art. 6 contiene un divieto generale d'importare in Læsø e sulle isole circostanti api vive e sostanze sessuali di api domestiche, ne vieta altresì l'importazione da altri Stati membri, di modo che è idonea a frapporre ostacoli al commercio intracomunitario. Pertanto costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa.
- 20 A questa conclusione non si oppone il fatto che la misura controversa nella causa a qua si applica solo ad una parte del territorio nazionale (v., a questo proposito, sentenze 25 luglio 1991, cause riunite C-1/90 e C-176/90, Aragonesa de Publicidad e Publivia, Racc. pag. I-4151, punto 24, e 15 dicembre 1993, cause riunite C-277/91, C-318/91 e C-319/91, Ligur Carni e a., Racc. pag. I-6621, punto 37).

- 21 Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal governo danese, secondo il quale il divieto di detenere talune api sull'isola di Læsø dev'essere considerato come una normativa in materia di modalità di vendita ai sensi della sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard (Racc. pag. I-6097), si deve sottolineare che, al contrario, la normativa controversa nella causa principale verte sulle caratteristiche intrinseche delle api. Pertanto, l'applicazione della normativa nazionale di cui trattasi ai fatti del caso in esame non può riguardare le modalità di vendita ai sensi della citata sentenza Keck e Mithouard (sentenza 26 giugno 1997, causa C-368/95, Familiapress, Racc. pag. I-3689, punto 11).
- 22 Infine, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 19 delle sue conclusioni, il decreto, dal momento che vieta l'importazione di api provenienti da un altro Stato membro su una parte del territorio danese, produce un impatto diretto ed immediato sugli scambi, e non effetti troppo aleatori e indiretti perché l'obbligo da esso disposto possa essere considerato idoneo a frapporre ostacoli al commercio tra gli Stati membri.
- 23 Ne consegue che una normativa nazionale che vieta di detenere su un'isola come l'isola di Læsø specie di api diverse dalle api della sottospecie *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di Læsø) costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del Trattato.

*Sulla giustificazione di una normativa come quella di cui alla causa a qua*

- 24 Il signor Bluhme considera che non possa essere invocata a giustificazione della normativa di cui alla causa a qua alcuna causa di giustificazione tanto più che non esiste, a suo avviso, una sottospecie di *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di Læsø) geneticamente distinta e tipica dell'isola di Læsø. Inoltre una siffatta normativa, poiché non rientra nella politica sanitaria, non potrebbe essere giustificata ai sensi della direttiva del Consiglio 13 luglio 1992, 92/65/CEE, che stabilisce norme sanitarie per gli scambi e le importazioni nella Comunità di animali, sperma, ovuli e

embrioni non soggetti, per quanto riguarda le condizioni di polizia sanitaria, alle normative comunitarie specifiche di cui all'allegato A, sezione I, della direttiva 90/425/CEE (GU L 268, pag. 54).

- 25 Il governo danese ritiene che il divieto sancito dal decreto, quand'anche dovesse essere considerato dalla Corte una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, costituisce tuttavia una misura indistintamente applicabile alle api, qualunque sia lo stato di provenienza, giustificata dall'obiettivo di tutela della diversità biologica la quale è stata riconosciuta, in particolare, dalla direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7), come pure dalla Convenzione sulla diversità biologica siglata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 e approvata a nome della Comunità europea con decisione del Consiglio 25 ottobre 1993, 93/626/CEE (GU L 309, pag. 1; in prosieguo: la «Convenzione di Rio»). Precisa a questo proposito che l'ape della sottospecie *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di Læsø) è in via di estinzione, che può essere preservata solo sull'isola di Læsø e che, di conseguenza, la misura adottata è necessaria per evitare l'estinzione di tale specie e proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito. Del resto il decreto non inciderebbe sulla possibilità di esercitare l'apicoltura sull'isola, ma si limiterebbe a regolamentare la razza di api che può essere utilizzata.
- 26 Il governo danese infine cita numerosi studi scientifici che dimostrano il carattere particolare di tale ape rispetto alle altre razze.
- 27 Il governo norvegese, in via principale, ritiene che la normativa danese sia giustificata a titolo di protezione dell'ambiente conformemente all'art. 30 del Trattato e alla sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral*, detta «Cassis de Dijon» (Racc. pag. 649, punto 8).
- 28 Considera in subordine, allo stesso modo del governo italiano e della Commissione, che la preservazione di una specie rara e minacciata rientra nella protezione della salute e della vita degli animali, contemplata dall'art. 36 del Trattato.

- 29 Secondo il governo norvegese la creazione di zone di razza pura è la sola che permette la conservazione dell'ape bruna di Læsø.
- 30 La Commissione precisa che la medesima causa di giustificazione dovrebbe essere ammessa nell'ipotesi in cui la specie non fosse rara e minacciata, ma che per motivi scientifici ne sarebbe auspicabile un allevamento in razza pura.
- 31 Per quanto riguarda la questione relativa all'esistenza di una sottospecie di ape *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di Læsø) in via di estinzione, la Commissione considera che si tratta di una questione di prova che rientra di conseguenza nella competenza del giudice a quo. Precisa che il divieto non deve estendersi alla detenzione di api brune della specie *Apis mellifera mellifera* provenienti da altri paesi membri o paesi terzi se non esistono valide ragioni per giustificare una tale restrizione e ricorda che un divieto di natura siffatta non potrebbe essere un mezzo di discriminazione arbitraria né potrebbe avere lo scopo di proteggere taluni interessi professionali.
- 32 Infine, per quanto riguarda il governo italiano, questi rileva che esistono numerose sottospecie dell'*Apis mellifera mellifera* individuate come razze e, all'interno di queste, come ecotipi che rappresentano il prodotto di un processo naturale di adattamento alle condizioni ambientali dei diversi territori.
- 33 A questo proposito si deve considerare che le misure di preservazione di una popolazione di animali indigena, che presenta caratteristiche distinte, contribuiscono a mantenere la diversità biologica, garantendo l'esistenza della popolazione di cui trattasi. Così facendo esse sono intese a tutelare la vita di tali animali e sono giustificabili ai sensi dell'art. 36 del Trattato.

34 Alla luce di tale conservazione della diversità biologica, è indifferente che l'oggetto della tutela sia una sottospecie a sé stante, una razza distinta in seno a una specie qualsiasi o un semplice ceppo indigeno, dal momento che si tratta di popolazioni che presentano caratteristiche che le distinguono dalle altre e che sono ritenute, di conseguenza, degne di protezione sia per metterle al riparo da un'eventuale pericolo di estinzione più o meno imminente, sia, anche in assenza di un rischio siffatto, per un interesse scientifico o di altra natura a che nel luogo di cui trattasi sia preservata la popolazione pura.

35 Si deve tuttavia verificare se la normativa nazionale era necessaria con riferimento al suo obiettivo di tutela e proporzionata rispetto allo stesso, o se fosse stato possibile pervenire al medesimo risultato con provvedimenti meno restrittivi (sentenza 8 febbraio 1983, causa 124/81, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. 203, punto 16).

36 La conservazione della diversità biologica mediante la creazione di zone nelle quali una popolazione beneficerà di una protezione speciale, metodo riconosciuto dalla Convenzione di Rio, in particolare all'art. 8, lett. a), è del resto già attuata nel diritto comunitario [in particolare le zone di protezione speciale prevista dalla direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1), o le zone speciali di conservazione previste dalla direttiva 92/43].

37 Per quanto riguarda la minaccia di estinzione dell'ape bruna di Læsø, è incontestabile che essa è reale in caso di incrocio con api gialle, dato il carattere recessivo dei geni dell'ape bruna. L'istituzione, mediante la normativa nazionale, di una zona di protezione all'interno della quale è vietato detenere api diverse dalle api brune di Læsø, allo scopo di assicurare la sopravvivenza di queste ultime, costituisce pertanto una misura appropriata rispetto all'obiettivo perseguito.

38 Si deve pertanto risolvere la questione sollevata nel senso che una normativa nazionale che vieta di detenere su un'isola come l'isola di Læsø specie di api diverse dalle

api della sottospecie *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di Læsø) deve essere considerata giustificata, ai sensi dell'art. 36 del Trattato, dalla tutela della salute e della vita degli animali.

## Sulle spese

- <sup>39</sup> Le spese sostenute dai governi danese, italiano e norvegese come pure dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Kriminalret i Frederikshavn, con ordinanza 3 luglio 1995, dichiara:

- 1) Una normativa nazionale che vieta di detenere su un'isola come l'isola di Læsø specie di api diverse dalle api della sottospecie *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di Læsø) costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del Trattato CE.

- 2) Una normativa nazionale che vieta di detenere su un'isola come l'isola di Læsø specie di api diverse dalle api della sottospecie *Apis mellifera mellifera* (ape bruna di Læsø) deve essere considerata giustificata, ai sensi dell'art. 36 del Trattato, dalla tutela della salute e della vita degli animali.

Puissochet

Moitinho de Almeida

Gulmann

Sevón

Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 3 dicembre 1998.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass

J.-P. Puissochet



## Topic 6 (lecture 8)

# European citizenship and free movement of people

---

### Recommended Readings:

- Luigi Daniele, *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia* (3rd edition, Giuffrè) Capitolo 3: Libera Circolazione delle Persone (**not included**)



## Topic 7 (lectures 9-11)

# The evolution of the EU environmental policy

---

### Recommended Readings:

- Rio Declaration on Environment and Development (adopted 13 June 1992) 31 ILM 874
- Nicolas de Sadeleer, *EU Environmental Law and the Internal Market* (Oxford University Press 2014) Chapter 1: Environmental Objectives, Principles and Criteria of the Environmental Policy in the TEU and TFEU (**not included**)
- Nicolas de Sadeleer, *EU Environmental Law and the Internal Market* (Oxford University Press 2014) Chapter 2: The Right to Environmental Protection in Treatu Law, in the ECHR and in the EUCFR (**not included**)
- David Langlet and Said Mahmoudi, *EU Environmental Law and Policy* (Oxford University Press 2016) Chapter 4: Division and Exercise of Competence (**not included**)

# THE RIO DECLARATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1992)

## PREAMBLE

*The United Nations Conference on Environment and Development,*

Having met at Rio de Janeiro from 3 to 14 June 1992,

Reaffirming the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, adopted at Stockholm on 16 June 1972, and seeking to build upon it,

With the goal of establishing a new and equitable global partnership through the creation of new levels of co-operation among States, key sectors of societies and people,

Working towards international agreements which respect the interests of all and protect the integrity of the global environmental and developmental system,

Recognizing the integral and interdependent nature of the Earth, our home,

*Proclaims that:*

### **PRINCIPLE 1**

Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.

### **PRINCIPLE 2**

States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.

**PRINCIPLE 3**

The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations.

**PRINCIPLE 4**

In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it.

**PRINCIPLE 5**

All States and all people shall co-operate in the essential task of eradicating poverty as an indispensable requirement for sustainable development, in order to decrease the disparities in standards of living and better meet the needs of the majority of the people of the world.

**PRINCIPLE 6**

The special situation and needs of developing countries, particularly the least developed and those most environmentally vulnerable, shall be given special priority. International actions in the field of environment and development should also address the interests and needs of all countries.

**PRINCIPLE 7**

States shall co-operate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.

**PRINCIPLE 8**

To achieve sustainable development and a higher quality of life for all people, States should reduce and eliminate unsustainable patterns of production and consumption and promote appropriate demographic policies.

**PRINCIPLE 9**

States should co-operate to strengthen endogenous capacity-building for sustainable development by improving scientific understanding through exchanges of scientific and technological knowledge, and by enhancing the development, adaptation, diffusion and transfer of technologies, including new and innovative technologies.

**PRINCIPLE 10**

Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.

**PRINCIPLE 11**

States shall enact effective environmental legislation. Environmental standards, management objectives and priorities should reflect the environmental and developmental context to which they apply. Standards applied by some countries may be inappropriate and of unwarranted economic and social cost to other countries, in particular developing countries.

**PRINCIPLE 12**

States should co-operate to promote a supportive and open international economic system that would lead to economic growth and sustainable development in all countries, to better address the problems of environmental degradation. Trade policy measures for environmental purposes should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade. Unilateral actions to deal with environmental challenges outside the jurisdiction of the importing country should be avoided. Environmental measures addressing transboundary or global environmental problems should, as far as possible, be based on an international consensus.

**PRINCIPLE 13**

States shall develop national law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage. States shall also co-operate in an expeditious and more determined manner to develop further international law regarding liability and compensation for adverse effects of environmental damage caused by activities within their jurisdiction or control to areas beyond their jurisdiction.

**PRINCIPLE 14**

States should effectively co-operate to discourage or prevent the relocation and transfer to other States of any activities and substances that cause severe environmental degradation or are found to be harmful to human health.

**PRINCIPLE 15**

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

**PRINCIPLE 16**

National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.

**PRINCIPLE 17**

Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority.

**PRINCIPLE 18**

States shall immediately notify other States of any natural disasters or other emergencies that are likely to produce sudden harmful effects on the environment of those States. Every effort shall be made by the international community to help States so afflicted.

**PRINCIPLE 19**

States shall provide prior and timely notification and relevant information to potentially affected States on activities that may have a significant adverse transboundary environmental effect and shall consult with those States at an early stage and in good faith.

**PRINCIPLE 20**

Women have a vital role in environmental management and development. Their full participation is therefore essential to achieve sustainable development.

**PRINCIPLE 21**

The creativity, ideals and courage of the youth of the world should be mobilized to forge a global partnership in order to achieve sustainable development and ensure a better future for all.

**PRINCIPLE 22**

Indigenous people and their communities, and other local communities, have a vital role in environmental management and development because of their knowledge and traditional practices. States should recognize and duly support their identity, culture and interests and enable their effective participation in the achievement of sustainable development.

**PRINCIPLE 23**

The environment and natural resources of people under oppression, domination and occupation shall be protected.

**PRINCIPLE 24**

Warfare is inherently destructive of sustainable development. States shall therefore respect international law providing protection for the environment in times of armed conflict and co-operate in its further development, as necessary.

**PRINCIPLE 25**

Peace, development and environmental protection are interdependent and indivisible.

**PRINCIPLE 26**

States shall resolve all their environmental disputes peacefully and by appropriate means in accordance with the Charter of the United Nations.

**PRINCIPLE 27**

States and people shall co-operate in good faith and in a spirit of partnership in the fulfilment of the principles embodied in this Declaration and in the further development of international law in the field of sustainable development.



# THE EARTH SUMMIT AND AGENDA 21

*From: Global Tomorrow Coalition Sustainable Development Tool Kit.*

## INTRODUCTION

The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), which took place in Rio de Janeiro in June 1992, was a milestone event bringing together Heads of State and Chiefs of Government than any other meeting in the history of international relations, along with senior diplomats and government officials from around the globe, delegates from United Nations agencies, officials of international organizations, and many thousands of nongovernmental organization (NGO) representatives and journalists.

UNCED made it plain that we can no longer think of environment and economic and social development as isolated fields. In addition to major international treaties and agreements concluded at the Earth Summit on issues of global climate change, biological diversity, deforestation, and desertification, the Declaration of Rio contains fundamental principles on which nations can base their future decisions and policies, considering the environmental implications of socio-economic development.

Agenda 21 was a special product of the Earth Summit. It is a vast work program for the 21st century, approved by consensus among the world leaders in Rio, representing over 98% of the world's population. This historic document is 700 pages long and embraces all areas of sustainable development. A comprehensive blueprint for a global partnership, Agenda 21 strives to reconcile the twin requirements of a high quality environment and a healthy economy for all people of the world, while identifying key areas of responsibility as well as offering preliminary cost estimates for success.

The framing of Agenda 21 began well over a decade ago. By resolution 38/161 in December 1983, the UN General Assembly convened the World Commission on Environment and Development (WCED), chaired by Ms. Gro Harlem Brundtland, Prime Minister of Norway. The 22 distinguished members of the WCED worked for three years, conducting a series of public hearings throughout the world, reviewing specially commissioned research and reports, and carrying on extensive international dialogue, to produce their unanimous report, *Our Common Future*, which was presented to the UN General Assembly in October 1987 and disseminated world-wide. The report placed the concept of sustainable development as an urgent imperative on the global agenda, and led directly to the decision by the United Nations to convene the 1992 Earth Summit.

Agenda 21 reflects not only the testimony and counsel of the numerous technical and scientific advisers mobilized by the UNCED Secretariat under the leadership of Maurice F. Strong, but painstaking negotiation by the delegates of 172 sovereign nations. The Preparatory Committee, or

PrepCom, held four month-long meetings from August 1990 through the spring of 1992. For deliberation at the Earth Summit, the 40 chapters of Agenda 21 were submitted in four sections to the corresponding four major committees of the delegates.

Although Agenda 21 is a global consensus document, negotiation at Rio did not settle all disputes to the satisfaction of each participant...and not necessarily in the best interests of all, seen from the broadest perspective. It is, however, a unique step forward on the road toward sustainability, and offers a bold plan to mobilize local, national, and global action.

### *Overview of Agenda 21*

## **SECTION ONE: SOCIAL AND ECONOMIC DIMENSIONS**

The preamble and the following eight chapters consider the challenges that the adaptation of human behaviour to sustainable development pose to prevailing social and economic structures and institutions.

### **1. PREAMBLE**

The preamble concludes, "Agenda 21 is a dynamic program. It will be carried out over time by the various actors according to the different situations, capacities and priorities of countries and regions...The process marks the beginning of a new global partnership..."

### **2. ACCELERATING SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Calls for a global partnership to provide a dynamic and growing world economy based on an "...open, equitable, secure, non-discriminatory, and predictable multilateral trading system," in which commodity exports of the developing countries can find markets at fair prices free of tariff and non-tariff barriers.

Cost: \$8.8 billion

### **3. COMBATING POVERTY**

Suggests that factors creating policies of development, resource management, and poverty be integrated. This objective is to be sought by improving access of the poor to education and health care, to safe water and sanitation, and to resources, especially land; by restoration of degraded resources; by empowerment of the disadvantaged, especially women, youth, and indigenous peoples; by ensuring that "women and men have the same right and the means to decide freely and responsibly on the number of spacing of their children."

Cost of implementation: \$30 billion

#### **4. CHANGING CONSUMPTION PATTERNS**

"One of the most serious problems now facing the planet is that associated with historical patterns of unsustainable consumption, and production, particularly in the industrialized countries." Social research and policy should bring forward new concepts of status and lifestyles which are "less dependent on the Earth's finite resources and more in harmony with its carrying capacity." Greater efficiency in the use of energy and resources--for example, reducing wasteful packaging of products--must be sought by new technology and new social values.

Cost of implementation: The recommended measures are unlikely to require significant new financial resources.

#### **5. POPULATION AND SUSTAINABILITY**

Urges governments to develop and implement population policies integral with their economic development programs. Health services should "include women-centered, women-managed, safe and effective reproductive health care and affordable, accessible services, as appropriate, for the responsible planning of family size..." Health services are to emphasize reduction of infant death rates which converge with low birth rates to stabilize world population at a sustainable number at the end of the century.

Cost of implementation: \$7 billion

#### **6. PROTECTING AND PROMOTING HUMAN HEALTH**

Calls for meeting basic health needs of all populations; provide necessary specialized environmental health services; co-ordinate involvement of citizens, and the health sector, in solutions to health problems. Health service coverage should be achieved for population groups in greatest need, particularly those living in rural areas. The preventative measures urged include reckoning with urban health hazards and risks from environmental pollution.

Cost of implementation: \$273 billion

#### **7. SUSTAINABLE HUMAN SETTLEMENTS**

Addresses the full range of issues facing urban-rural settlements, including: access to land, credit, and low-cost building materials by homeless poor and unemployed; upgrading of slums to ease the deficit in urban shelter; access to basic services of clean water, sanitation, and waste collection; use of appropriate construction materials, designs, and technologies; increased use of high-occupancy public transportation and bicycle and foot paths; reduction of long-distance commuting; support for the informal economic sector; development of urban renewal projects in partnership with non-governmental organizations; improved rural living conditions and land-use planning to prevent urban sprawl onto agricultural land and fragile regions.

Cost of implementation: \$218 billion

## **8. MAKING DECISIONS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Calls on governments to create sustainable development strategies to integrate social and environmental policies in all ministries and at all levels, including fiscal measures and the budget. Encourages nations and corporate enterprises to integrate environmental protection, degradation, and restoration costs in decision-making at the outset, and to mount without delay the research necessary to reckon such costs, to develop protocols bringing these considerations into procedures at all levels of decision-making.

Cost of implementation: \$63 million

## **SECTION TWO: CONSERVATION AND MANAGEMENT OF RESOURCES**

The environment itself is the subject of chapters 9 through 22, dealing with the conservation and management of resources for development.

## **9. PROTECTING THE ATMOSPHERE**

Urges constraint and efficiency in energy production and consumption, development of renewable energy sources; and promotion of mass transit technology and access thereto for developing countries. Conservation and expansion of "all sinks for greenhouse gases" is extolled, and transboundary pollution recognized as "subject to international controls." Governments need to develop more precise ways of predicting levels of atmospheric pollutants; modernize existing power systems to gain energy efficiency; and increase energy efficiency education and labelling programs.

Cost of implementation: \$21 billion

## **10. MANAGING LAND SUSTAINABLY**

Calls on governments to develop policies that take into account the land-resource base, population changes, and the interests of local people; improve and enforce laws and regulations to support the sustainable use of land, and restrict the transfer of productive arable land to other uses; use techniques such as landscape ecological planning that focus on an ecosystem or a watershed, and encourage sustainable livelihoods; include appropriate traditional and indigenous land-use practices, such as pastoralism, traditional land reserves, and terraced agriculture in land management; encourage the active participation in decision-making of those affected groups that have often been excluded, such as women, youth, indigenous people, and other local communities; test ways of putting the value of land and ecosystems into national reports on economic performance; ensure that institutions that deal with land and natural resources integrate environmental, social, and economic issues into planning.

Cost of implementation: \$50 million

## **11. COMBATING DEFORESTATION**

Calls for concerted international research and conservation efforts to control harvesting of forests and "uncontrolled degradation and conversion to other types of land use," to develop the values of standing forests under sustained cultivation by indigenous technologies and agroforestry, and to expand the shrunken world-forest cover. Governments, along with business, nongovernmental and other groups should: plant more forests to reduce pressure on primary and old-growth forests; breed trees that are more productive and resistant to stress; protect forests and reduce pollutants that affect them, including air pollution that flows across borders; limit and aim to halt destructive shifting cultivation by addressing the underlying social and ecological causes; use environmentally sound, more efficient and less polluting methods of harvesting; minimize wood waste; promote small-scale enterprises; develop urban forestry for the greening of all places where people live; and encourage low-impact forest use and sustainable management of areas adjacent to forests.

Cost of implementation: \$31.25 billion

## **12. COMBATING DESERTIFICATION AND DROUGHT**

Calls for intensive study of the process in its relation to world climate change to improve forecasting, study of natural vegetation succession to support large-scale revegetation and afforestation, checking and reversal of erosion, and like small-and grand-scale measures. For inhabitants whose perilously adapted livelihoods are threatened or erased, resettlement and adaptation to new life ways must be assisted. Governments must: adopt national sustainable land-use plans and sustainable management of water resources; accelerate planting programs; and help to reduce the demand for fuelwood through energy efficiency and alternative energy programs.

Cost of implementation: \$8.6 billion.

## **13. SUSTAINABLE MOUNTAIN DEVELOPMENT**

Calls for study, protection, and restoration of these fragile ecosystems and assistance to populations in regions suffering degradation. Governments should: promote erosion-control measures that are low-cost, simple, and easily used; offer people incentives to conserve resources and use environment-friendly technologies; produce information on alternative livelihoods; create protected areas to save wild genetic material; identify hazardous areas that are most vulnerable to erosion floods, landslides, earthquakes, snow avalanches, and other natural hazards and develop early-warning systems and disaster-response teams; identify mountain areas threatened by air pollution from neighbouring industrial and urban areas; and create centres of information on mountain ecosystems.

Cost of implementation: \$13 billion.

#### **14. SUSTAINABLE AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT**

Rising population food needs must be met through: increased productivity and co-operation involving rural people, national governments, the private sector, and the international community; wider access to techniques for reducing food spoilage, loss to pests, and for conserving soil and water resources; ecosystem planning; access of private ownership and fair market prices; advice and training in modern and indigenous conservation techniques including conservation tillage, integrated pest management, crop rotation, use of plant nutrients, agroforestry, terracing and mixed cropping; and better use and equitable distribution of information on plant and animal genetic resources.

Cost of implementation: \$30.8 billion

#### **15. CONSERVATION OF BIOLOGICAL DIVERSITY**

Recognizing the need to conserve and maintain genes, species, and ecosystems, urges nations, with the co-operation of the United Nations, nongovernmental organizations, the private sector, and financial institutions, to: conduct national assessments on the state of biodiversity; develop national strategies to conserve and sustain biological diversity and make these part of overall national development strategies; conduct long-term research into importance of biodiversity for ecosystems that produce goods and environmental benefits; protect natural habitats; encourage traditional methods of agriculture, agroforestry, forestry, range and wildlife management which use, maintain, or increase biodiversity.

Cost of implementation: \$3 billion.

#### **16. MANAGEMENT OF BIOTECHNOLOGY**

Calls for the transfer of biotechnology to the developing countries and the creation of the infrastructure of human capacity and institutions to put it to work there. Highlights need for internationally agreed principles on risk assessment and management of all aspects of biotechnology, to: improve productivity and the nutritional quality and shelf-life of food and animal feed products; develop vaccines and techniques for preventing the spread of diseases and toxins; increase crop resistance to diseases and pests, so that there will be less need for chemical pesticides; develop safe and effective methods for the biological control of disease-transmitting insects, especially those resistant to pesticides; contribute to soil fertility; treat sewage, organic chemical wastes, and oil spills more cheaply and effectively than conventional methods; and tap mineral resources in ways that cause less environmental damage.

Cost of implementation: \$20 billion.

#### **17. PROTECTING AND MANAGING THE OCEANS**

Sets out goals and programs under which nations may conserve "their" oceanic resources for their own and the benefit of the nations that share oceans with them, and international programs that may protect the residual commons in the interests even of land-locked nations, such as: anticipate

and prevent further degradation of the marine environment and reduce the risk of long-term or irreversible effects on the oceans; ensure prior assessment of activities that may have significant adverse impact on the seas; make marine environmental protection part of general environmental, social, and economic development policies; apply the "polluter pays" principle, and use economic incentives to reduce polluting of the seas; improve the living standards of coast-dwellers; reduce or eliminate discharges of synthetic chemicals that threaten to accumulate to dangerous levels in marine life; control and reduce toxic-waste discharges; stricter international regulations to reduce the risk of accidents and pollution from cargo ships; develop land-use practices that reduce run-off of soil and wastes to rivers, and thus to the seas; stop ocean dumping and the incineration of hazardous wastes at sea.

Cost of implementation: \$13 billion.

## **18. PROTECTING AND MANAGING FRESH WATER**

Sets out measures, from development of long-range weather and climate forecasting to cleanup of the most obvious sources of pollution, to secure the supply of fresh water for the next doubling of the human population. Focus is on developing low-cost but adequate services that can be installed and maintained at the community level to achieve universal water supply by 2025. The interim goals set for 2000 include: to provide all urban residents with at least 40 liters of safe drinking water per person per day; provide 75% of urban dwellers with sanitation; establish standards for the discharge of municipal and industrial wastes; have three-quarters of solid urban waste collected and recycled, or disposed of in an environmentally safe way; ensure that rural people everywhere have access to safe water and sanitation for healthy lives, while maintaining essential local environments; control water-associated diseases.

Cost of implementation \$54.7 billion.

## **19. SAFER USE OF TOXIC CHEMICALS**

Seeks objectives such as: full evaluation of 500 chemicals before the year 2000; control of chemical hazards through pollution prevention, emission inventories, product labelling; use limitations, procedures for safe handling and exposure regulations; phase-out or banning of high-risk chemicals; consideration of policies based on the principle of producer liability; reduced risk by using less-toxic or non-chemical technologies; review of pesticides whose acceptance was based on criteria now recognized as insufficient or outdated; efforts to replace chemicals with other pest-control methods such as biological control; provision to the public of information on chemical hazards in the languages of those who use the materials; development of a chemical-hazard labelling system using easily understandable symbols; control of the export of banned or restricted chemicals and provision of information on any exports to the importing countries.

Cost of implementation: \$600 million.

## **20. MANAGING HAZARDOUS WASTES**

Seeks international support in restraint of the trade and for containing the hazardous cargoes in safe sinks. Governments should: require and assist in the innovation by industry of cleaner production methods and of preventive and recycling technologies; encourage the phasing out of processes that produce high risks because of hazardous waste management; hold producers responsible for the environmentally unsound disposal of the hazardous wastes they generate; establish public information programs and ensure that training programs provided for industry and government workers on hazardous-waste issues, especially use minimization; build treatment centres for hazardous wastes, either at the national or regional level; ensure that the military conforms to national environmental norms for hazardous-waste treatment and disposal; ban the export of hazardous wastes to countries that are not equipped to deal with those wastes. Industry should: treat, recycle, reuse, and dispose of wastes at or close to the site where they are created.

Cost of implementation: \$18.5 billion

## **21. MANAGING SOLID WASTES AND SEWAGE**

Governments should urge waste minimization and increased reuse/recycling as strategies toward sound waste treatment and disposal; encourage "life-cycle" management of the flow of material into and out of manufacturing and use; provide incentives to recycling; fund pilot programs, such as small-scale and cottage-based recycling industries, compost production, irrigation using treated waste water, and the recovery of energy from wastes; establish guidelines for the safe reuse of waste and encourage markets for recycled and reused products.

Cost of implementation: \$23.3 billion

## **22. MANAGING RADIOACTIVE WASTES**

Calls for increasingly stringent measures to encourage countries to co-operate with international organizations to: promote ways of minimizing and limiting the creation of radioactive wastes; provide for the safe storage, processing, conditioning, transportation, and disposal of such wastes; provide developing countries with technical assistance to help them deal with wastes, or make it easier for such countries to return used radioactive material to suppliers; promote the proper planning of safe and environmentally sound ways of managing radioactive wastes, possibly including assessment of the environmental impact; strengthen efforts to implement the Code of Practice on the Transboundary Movements of Radioactive Wastes; encourage work to finish studies on whether the current voluntary moratorium on disposal of low-level radioactive wastes at sea should be replaced by a ban; not promote or allow storage or disposal of radioactive wastes near seacoasts or open seas, unless it is clear that this does not create an unacceptable risk to people and the marine environment; not export radioactive wastes to countries that prohibit the import of such waste.

Cost of implementation: \$8 million.



### **SECTION THREE: STRENGTHENING THE ROLE OF MAJOR GROUPS**

The issues of how people are to be mobilized and empowered for their various roles in sustainable development are addressed in chapters 23 through 32.

#### **23. PREAMBLE**

"Critical to the effective implementation of the objectives, policies, and mechanisms agreed to by Governments in all program areas of Agenda 21 will be the commitment and involvement of all social groups..."

#### **24. WOMEN IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Urges governments to face the status question; give girls equal access to education; reduce the workloads of girls and women; make health-care systems responsive to female needs; open employment and careers to women; and bring women into full participation in social, cultural, and public life. Governments should: ensure a role for women in national and international ecosystem management and control of environmental degradation; ensure women's access to property rights, as well as agricultural inputs and implements; take all necessary measures to eliminate violence against women, and work to eliminate persistent negative images, stereotypes, and attitudes, and prejudices against women; develop consumer awareness among women to reduce or eliminate unsustainable consumption; and begin to count the value of unpaid work.

Cost of implementation: \$40 million.

#### **25. CHILDREN AND YOUTH IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Calls on governments, by the year 2000, to ensure that 50% of their youth, gender balanced, have access to secondary education or vocational training; teach students about the environment and sustainable development through their schooling; consult with and let youth participate in decisions that affect the environment; enable youth to be represented at international meetings, and participate in decision-making at the United Nations; combat human rights abuses against youth and see that their children are healthy, adequately fed, educated, and protected from pollution and toxic substances; and develop strategies that deal with the entitlement of young people to natural resources.

Cost of implementation: \$1.5 million.

#### **26. STRENGTHENING THE ROLE OF INDIGENOUS PEOPLES**

Urges governments to enrol indigenous peoples in full global partnership, beginning with measures to protect their rights and conserve their patrimony; recognize that indigenous lands need to be protected from environmentally unsound activities, and from activities the people consider to be

socially and culturally inappropriate; develop a national dispute resolution procedure to deal with settlement and land-use concerns; incorporate their rights and responsibilities into national legislation; recognize and apply elsewhere indigenous values, traditional knowledge and resource management practices; and provide indigenous people with suitable technologies to increase the efficiency of their resource management.

Cost of implementation: \$3 million.

## **27. PARTNERSHIPS WITH NONGOVERNMENTAL GROUPS [CIVIC GROUPS]**

Calls on governments and the United Nations system to: invite nongovernmental groups to be involved in making policies and decisions on sustainable development; make NGOs a part of the review process and evaluation of implementing Agenda 21; provide NGOs with timely access to information; encourage partnerships between NGOs and local authorities; review financial and administrative support for NGOs; utilize NGO expertise and information; and create laws enabling NGOs the right to take legal action to protect the public interest.

Cost of implementation: no estimate.

## **28. LOCAL AUTHORITIES**

Calls on local authorities, by 1996, to undertake to promote a consensus in their local populations on "a local Agenda 21;" and, at all times, to invite women and youth into full participation in the decision-making, planning, and implementation process; to consult citizens and community, business, and industrial organizations to gather information and build a consensus on sustainable development strategies. This consensus would help them reshape local programs, policies, laws, and regulations to achieve desired objectives. The process of consultation would increase people's awareness of sustainable development issues.

Cost of implementation: \$1 million.

## **29. WORKERS AND TRADE UNIONS**

Challenges governments, businesses, and industries to work toward the goal of full employment, which contributes to sustainable livelihoods in safe, clean, and healthy environments, at work and beyond, by fostering the active and informed participation of workers and trade unions in shaping and implementing environment and development strategies at both the national and international levels; increase worker education and training, both in occupational health and safety and in skills for sustainable livelihoods; and promote workers' rights to freedom of association and the right to organize. Unions and employees should design joint environmental policies, and set priorities to improve the working environment and the overall environmental performance of business and develop more collective agreements aimed at achieving sustainability.

Cost of implementation: \$300 million.

### **30. B BUSINESS AND INDUSTRY**

Calls on governments to: use economic incentives, laws, standards, and more streamlined administration to promote sustainably managed enterprises with cleaner production; encourage the creation of venture-capital funds; and co-operate with business, industry, academia, and international organizations to support training in the environmental aspects of enterprise management. Business and industry should: develop policies that result in operations and products that have lower environmental impacts; ensure responsible and ethical management of products and processes from the point of view of health, safety, and the environment; make environmentally sound technologies available to affiliates in developing countries without prohibitive charges; encourage overseas affiliates to modify procedures in order to reflect local ecological conditions and share information with governments; create partnerships to help people in smaller companies learn business skills; establish national councils for sustainable development, both in the formal business community and in the informal sector, which includes small-scale businesses, such as artisans; increase research and development of environmentally sound technologies and environmental management systems; report annually on their environmental records; and adopt environmental and sustainable development codes of conduct.

Cost of implementation: no estimate.

### **31. S SCIENTISTS AND TECHNOLOGISTS**

Indicates that governments should: decide how national scientific and technological programs could help make development more sustainable; provide for full and open sharing of information among scientists and decision-makers; fashion national reports that are understandable and relevant to local sustainable development needs; form national advisory groups to help scientists and society develop common values on environmental and developmental ethics; and put environment and development ethics into education and research priorities. Scientists and technologies have special responsibilities to: search for knowledge, and to help protect the biosphere; increase and strengthen dialogue with the public; and develop codes of practice and guidelines that reconcile human needs and environmental protection.

Cost of implementation: \$20 million.

### **32. S STRENGTHENING THE ROLE OF FARMERS**

To develop sustainable farming strategies, calls on governments to collaborate with national and international research centres and nongovernmental organizations to: develop environmentally sound farming practices and technologies that improve crop yields, maintain land quality, recycle nutrients, conserve water and energy, and control pests and weeds; help farmers share expertise in conserving land, water, and forest resources, making the most efficient use of chemicals and reducing or re-using farm wastes; encourage self-sufficiency in low-input and low-energy technologies, including indigenous practices; support research on equipment that makes optimal use of human labour and animal power; delegate more power and responsibility to those who work the

land; give people more incentive to care for the land by seeing that men and women can get land tenure, access to credit, technology, farm supplies, and training. Researchers need to develop environment-friendly farming techniques and colleges need to bring ecology into agricultural training.

Cost of implementation: no estimate.

## **SECTION FOUR: MEANS OF IMPLEMENTATION**

Chapters 33 through 40 deal with the ways and means of implementing Agenda 21.

### **33. FINANCING SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

At UNCED, countries committed to the consensus of a global partnership, holding that the eradication of poverty "is essential to meeting national and global sustainability objectives;" that "the cost of inaction could outweigh the financial costs of implementing Agenda 21;" that "the huge sustainable development programs of Agenda 21 will require the provision to developing countries of substantial new and additional financial resources;" and that "the initial phase will be accelerated by substantial early commitments of concessional funding." Further, the developed countries "reaffirmed their commitments to reach the accepted United Nations target of 0.7% of GNP for concessional funding... as soon as possible."

Cost of implementation: \$561.5 billion per year total for all programs, including \$141.9 billion in concessional financing.

### **34. TECHNOLOGY TRANSFER**

Economic assistance would move from the developed to the developing countries principally in the form of technology. Developing countries would be assisted in gaining access to technology and know-how in the public domain and to that protected by intellectual property rights as well, "taking into account developments in the process of negotiating an international code of conduct on the transfer of technology" proceeding under the United Nations Agreement on Tariffs and Trade. To enhance access of developing countries to environmentally sound technology, a collaborative network of laboratories is to be established.

Cost of implementation: \$500 million

### **35. SCIENCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Sustainable development requires expansion of the ongoing international collaborative enterprises in the study of the geochemical cycles of the biosphere and the establishment of strong national scientific enterprises in the developing countries. The sciences link fundamental understanding of the Earth system to development of strategies that build upon its continued healthy functioning. "In the face of threats of irreversible environmental damage, lack of full scientific understanding should not be an excuse for postponing actions which are justified in their own right."

Countries need to develop tools for sustainable development, such as: quality-of-life indicators covering health, education, social welfare, and the state of environment, and the economy; economic incentives that will encourage better resource management; and ways of measuring the environmental soundness of new technologies. They should use information on the links between the state of ecosystems and human health when weighing the costs and benefits of different development policies, and conduct scientific studies to help map our national and regional pathways to sustainable development. When sustainable development plans are being made, the public should be involved in setting long-term goals for society.

Cost of implementation: \$3 billion.

### **36. EDUCATION , TRAINING , AND PUBLIC AWARENESS**

Because sustainable development must ultimately enlist everyone, access to education must be hastened for all children; adult illiteracy must be reduced to half of its 1990 level, and the curriculum must incorporate environmental and developmental learning. Nations should seek to: introduce environment and development concepts, including those related to population growth, into all educational programs, with analyses of the causes of the major issues. They should emphasize training decision-makers; involve schoolchildren in local and regional studies on environmental health, including safe drinking water, sanitation, food, and the environmental and economic impacts of resource use; set up training programs for school and university graduates to help them achieve sustainable livelihoods; encourage all sectors of society to train people in environmental management; provide locally trained and recruited environmental technicians to give local communities services they require, starting with primary environmental care; work with the media, theatre groups, entertainment, and advertising industries to promote a more active public debate on the environment; and bring indigenous peoples' experience and understanding of sustainable development into education and training.

Cost of implementation: \$14.6 billion.

### **37. CREATING CAPACITY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Developing countries need more technical co-operation and assistance in setting priorities so that they can deal with new long-term challenges, rather than concentrating only on immediate problems. For example, people in government and business need to learn how to evaluate the environmental impact of all development projects, starting from the time the projects are conceived. Assistance in the form of skills, knowledge, and technical know-how can come from the United Nations, national governments, municipalities, nongovernmental organizations, universities, research centres, and business and other private organizations. The United Nations Development Program has been given responsibility for mobilizing international funding and co-ordination programs for capacity building.

Cost of implementation: \$650 million.

### **38. ORGANIZING FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

To the existing UN system, the General Assembly as the supreme deliberative and policy-making body, the Economic and Social Council as the appropriate overseer of system-wide coordination reporting to the General Assembly, the Secretary General as chief executive, and the technical agencies seeing to their special functions, Agenda 21 proposes to add a Commission on Sustainable Development to monitor implementation of Agenda 21, reporting to the General Assembly through ECOSOC. The Conference also recommended that the UN Secretary-General appoint a high-level board of environment and development experts to advise on other structural change required in the UN system. The United Nations Environment Program will need to develop and promote natural resource accounting and environmental economics, develop international environmental law, and advise governments on how to integrate environmental considerations into their development policies and programs.

Cost of implementation: no estimate.

### **39. INTERNATIONAL LAW**

The major goals in international law on sustainable development should include: the development of universally negotiated agreements that create effective international standards for environmental protection, taking account of the different situations and abilities of various countries; an international review of the feasibility of establishing general rights and obligations of nations as in the field of sustainable development; and measures to avoid or settle international disputes in the field of sustainable development. These measures can range from notification and talks on issues that might lead to disputes, to the use of the International Court of Justice.

Cost of implementation: no estimate.

### **40. INFORMATION FOR DECISION -MAKING**

Calls on governments to ensure that local communities and resource users get the information and skills needed to manage their environment and resources sustainably, including application of traditional and indigenous knowledge; more information about the status of urban air, fresh water, land resources, desertification, soil degradation, biodiversity, the high seas, and the upper atmosphere; more information about population, urbanization, poverty, health, and rights of access to resources. Information is also needed about the relationships of groups, including women, indigenous peoples, youth, children and the disabled with environment issues. Current national accounting reckons environmental costs as "externalities." Internalization of such costs, the amortization of non-renewable resources, and the development of indicators of sustainability all require not only new data but new thinking.

Cost of implementation: \$2.1 billion.

*This overview is based in large measure on an article entitled "The Earth Summit's Agenda for Change" by Michael Keating in the Earth Summit Times, September 1992, published by the Centre for Our Common Future, 52, rue des Paquis, 1201 Geneva, Switzerland.*

## Topic 8 (lecture 10 – Prof. Boschiero)

# The principle of sustainable development in international and European law

---

### Recommended Readings:

- Virginie Barral, 'Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm' (2012) 23(2) *European Journal of International Law* 377

### Optional Readings:

- Alan Boyle and David Freestone, 'Introduction' in Alan Boyle and David Freestone (eds) *International Law and Sustainable Development* (Oxford University Press 1999)
- Sander RW van Hees, 'Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept' (2014) 10(2) *Utrecht Law Review* 60
- Riccardo Pavoni e Dario Piselli, 'The Sustainable Development Goals and International Environmental Law: Normative Value and Challenges for Implementation' (2016) 13(26) *Veredas do Direito* 13

---

# *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*

Virginie Barral\*

## **Abstract**

*The wide dissemination of sustainable development in international law has generated considerable academic interest. However, because of the evasive and flexible content of what has been termed by the ICJ a concept in the Gabčíkovo-Nagymaros case, and more recently an objective in the Pulp Mills case, academic commentary has often struggled to ascertain sustainable development's legal nature, which has proved a notion defying legal classification. One attractive thesis has been Lowe's analysis of sustainable development as an interstitial or modifying norm which exerts its normative influence as an interpretative tool in the hands of judges. Its interpretative function is certainly very significant. Judicial bodies have used it to legitimize recourse to evolutive treaty interpretation, as a rule of conflict resolution, and even to redefine conventional obligations. However, beyond this convenient hermeneutical function, by laying down an objective to strive for in hundreds of treaties, sustainable development primarily purports to regulate state conduct. As an objective, it lays down not an absolute but a relative obligation to achieve sustainable development. Such obligations are known as obligations of means or of best efforts. Legal subjects are thus ultimately under an obligation to promote sustainable development.*

Sustainable development has become an unavoidable paradigm that should, as commonly accepted, underpin most, if not all, human action(s). It pervades the environmental, social, political, economic, and cultural discourses from the local through to the 'global' level by both the public and private sectors. Sustainable development has also widely penetrated the legal domain. This emblematic 'concept'<sup>1</sup> has found

\* Lecturer, School of Law, University of Hertfordshire. Email: v.barral@herts.ac.uk.

<sup>1</sup> See *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Judgment ICJ Reports (1997) 7, at para. 140.



its way into an ever increasing number of international legal instruments. Promoted by the United Nations, it is central to a vast number of Resolutions, Declarations, Conventions, and international judicial decisions. Sustainable development unsurprisingly interests international lawyers, but the uncertainty surrounding its nature also sparks their perplexity. Its most cited definition is that of the World Commission on Environment and Development (WCED), known as the Brundtland Commission, in its landmark report for the dissemination of the concept, which posits it as development that ‘meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs’.<sup>2</sup> Though symbolic, this definition remains relatively unhelpful when it comes to providing clues for the legal characterization of the notion. Coupled with its multifaceted nature – its texture will inevitably vary according to who makes use of it and for what purpose – academic commentators have dealt with the legal nature of sustainable development with either scepticism or suspicion.

For some, the answer to the question of its relationship to the law is straightforward: sustainable development does not belong to law; it may be an important philosophical or political objective, but it is not a legal one.<sup>3</sup> Its connection with the law is restricted to the fact that it may contribute to law formation. As a political objective, it will exert an impact on international negotiations, and as such may influence the content of the law while remaining separate from it. Others avoid the issue of ascertaining the legal nature of sustainable development by pointing to its lack of relevance. Beyond its potential characterization as an international legal norm, these commentators argue that a more relevant and fruitful approach is to concentrate, not on the legal nature of sustainable development itself, but on the various principles essential to its realization which aggregate themselves around this ‘conceptual matrix’.<sup>4</sup> A variant of this approach is to consider sustainable development, not as a legal principle, but as a new branch of international law altogether.<sup>5</sup> A last trend that has received considerable support is Lowe’s analysis of sustainable development as an interstitial norm, whereby the concept’s legal relevance is to be found in the pull it exerts on the judicial reasoning process.<sup>6</sup>

This study aims to revisit sustainable development’s normativity. The pull it exerts on the judicial reasoning process, and in the interpretative process generally, is indeed significant and will be explored (4), but above and beyond its interpretive functions it is argued that sustainable development, in its current shape, does fit within traditional categories of normativity, and this contribution seeks to show how it operates as a

<sup>2</sup> Report of the WCED, *Our Common Future* (1987), at 51.

<sup>3</sup> See Fievet, ‘Réflexions sur le concept de développement durable: prétentions économiques, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux’, *RBDI* (2001) 128, at 143.

<sup>4</sup> Expression coined by Dupuy in ‘Où en est le droit international de l’environnement à la fin du siècle?’, 101 *RGDIP* (1997) 873, at 886. For a focus on the principles essential to sustainable development see Sands, ‘International Law in the Field of Sustainable Development’, 64 *BYBIL* (1994) 303, at 338–348.

<sup>5</sup> See, e.g., Schrijver, ‘The Evolution of Sustainable Development in International law’, 329 *Recueil des Cours* (2007) 217.

<sup>6</sup> See Lowe, ‘Sustainable Development and Unsustainable Arguments’, in A. Boyle and D. Freestone (eds), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges* (1999), at 19.

legal norm. Before ascertaining its legal nature (2), as well as its object and material effect as a legal norm (3), a fresh look will be cast at its conceptual content (1).

## 1 The Conceptual Content of Sustainable Development

### A Genesis

Early origins of an intimate connexion between nature preservation (or wise management) and economic development – which is at the heart of sustainable development – can be traced back to the 19th and 18th centuries.<sup>7</sup> But the modern understanding of the concept, and its recognition at the International Community level, is largely the result of a vast UN-led promotion operation. This operation officially started in 1972 with the Stockholm Conference on the Human Environment. Although ‘sustainable development’ was not yet mentioned, the link between environmental protection and economic development was clearly established in the Stockholm Declaration of Principles.<sup>8</sup> It was some 15 years later that the expression ‘sustainable development’ was formulated, and a first version of its meaning articulated, by the WCED, another UN creation.<sup>9</sup> The most fundamental landmark in sustainable development’s history is, however, certainly the 1992 Rio Conference on Environment and Development and its famous Declaration of Principles which brings sustainable development within the legal sphere. Although non-binding, the principles of the Rio Declaration are formulated in strong legal terms.<sup>10</sup> It is also undeniably a Declaration of legal principles *about* sustainable development, as the expression appears in no fewer than 12 different principles. Consequently, it is viewed as the keystone of the conceptual articulation of sustainable development. At Rio, sustainable development, officially endorsed by the world community, also became the unavoidable paradigm of environment/development relations. But it was not until 1997 and Rio + 5 that the social (and third) pillar of sustainable development was added into the equation when the UN General Assembly affirmed that environmental protection, economic development, and social development were three interdependent dimensions of sustainable development.<sup>11</sup> Such rebalancing of the notion was later confirmed and generalized at the Johannesburg Summit for Sustainable Development in 2002, which, together with a strong emphasis on implementation, is the core added value of a summit which

<sup>7</sup> See Sands, *supra* note 4, at 306, referring to the *Pacific Fur Seal Arbitration* of 1893 and Sand, ‘Sustainable Development – Of Forests, Ships and Law’, 37 *Environmental Policy and L* (2007) 2, referring to German Forestry Academies of the 18th century.

<sup>8</sup> Stockholm Declaration on the Human Environment, A/CONF.14/48/Rev. 1. See particularly principles 4, 13, 15–20.

<sup>9</sup> Although the term ‘sustainable development’ is fully articulated and disseminated by the Brundtland Report, the expression was borrowed from the 1980 World Conservation Strategy (a joint IUCN/WWF/UNEP document).

<sup>10</sup> Rio Declaration on Environment and Development, 1992, A/CONF.151/26 (vol. I). See principles 2–7, 10, 11, 13, 15, 17–19.

<sup>11</sup> See GA Res S-19/2, 28 June 1997.

otherwise failed to replicate the Rio success. It can be doubted whether more will be added, at least conceptually, by the Rio + 20 Conference on Sustainable Development scheduled for June 2012.<sup>12</sup> If anything, the lack of emphasis in its agenda on the conceptual content of sustainable development underlines that the International Community and the UN consider the matter more or less settled.

The conception, articulation, and dissemination of sustainable development on the international plane are thus the result of 20 to 30 years of intense UN-led activity, which, in international law terms, is a relatively short time. This is testimony to the International Community's wide support for sustainable development, which, beyond the texts already mentioned, also found its way into a plethora of Declarations of States, Resolutions of International Organizations, and, crucially, international Treaties.<sup>13</sup> It is these founding texts, and particularly the Rio Declaration, that lay out the core conceptual content of sustainable development.

### **B Sustainable Development = (Intergenerational Equity + Intragenerational Equity) × Integration**

A synthesis of these core documents shows that the meaning of 'sustainable development' can be reduced to the combination of two principles that can be seen as axiomatic to understanding sustainable development: intergenerational and intragenerational equity. Intergenerational equity<sup>14</sup> refers to the first dimension of the proposition and relates to the adjective 'sustainable'. This principle is at the core of the Brundtland Report's definition and is also included in principle 3 of the Rio Declaration. It posits that in their development choices states must preserve the environmental capital they hold in trust for future generations and ensure that it is transmitted in conditions equivalent to those in which it was received. In other words, environmental preservation is necessary to ensure equity between generations; without it, the 'sustainability' of development cannot be ensured. Intragenerational equity<sup>15</sup> refers for its part to the second dimension of the expression, the 'development' part, and requires equity in the distribution of the outcomes of development within one generation as much internally (within one national society) as internationally (between developed and developing states). However, it is only when they are read together that these two principles confer on the expression 'sustainable development' its specificity. Development will be sustainable only when both intergenerational (environmental protection) and intragenerational (fair economic and social development) equity are guaranteed, and this is to be achieved through their integration. This requirement is particularly well illustrated in principle 4 of the Rio Declaration which

<sup>12</sup> See [www.unccd2012.org/rio20/index.php?menu=61](http://www.unccd2012.org/rio20/index.php?menu=61) (accessed on 8 July 2011).

<sup>13</sup> See *infra* sect. 2.

<sup>14</sup> See, e.g., Brown Weiss, 'Implementing Intergenerational Equity', in M. Fitzmaurice *et al.* (eds), *Research Handbook on International Environmental Law* (2010), at 100.

<sup>15</sup> See, e.g., French, 'International Environmental Law and the Achievement of Intragenerational Equity', 31 *Environmental L Reporter* (2001) 469.

provides, '[i]n order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it'. Reconciliation of environmental protection and economic and social development, through their integration, is commonly seen as the core philosophy underlying the concept.<sup>16</sup> For some, integration is neither more nor less than sustainable development itself.<sup>17</sup> However, to equate sustainable development with the principle of integration would be unduly restrictive. Sustainable development is an objective that the International Community must strive to achieve, whereas the integration of environmental protection and economic and social development is not. Rather, it is the means by which sustainable development will be achieved. Hence, rather than *being* sustainable development, the principle of integration is the key technique for its realization.

### C Connected Standards and Principles

Beyond these essential components of sustainable development, a vast array of legal standards and principles is further closely connected to its realization. When implemented, these participate in the integration of environmental protection and economic and social development, and thus help to achieve sustainable development. Some derive from the principle of intergenerational equity, and others from intragenerational equity. Important standards for the achievement of sustainable development inspired by intragenerational equity include the principle of common but differentiated responsibilities, according to which, in view of their particular contribution to the degradation of the environment, developed countries have a shared but heavier responsibility in working towards sustainable development.<sup>18</sup> This concretely translates into differential treatments and differentiated legal commitments, with developed countries endorsing heavier sustainable development commitments than developing countries. Developed countries are also to carry out technology and financial transfers in favour of developing countries to support their sustainable development efforts. Such measures find expression in the Rio Declaration,<sup>19</sup> as well as in various sustainable development treaty regimes. For example, the 1992 Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) fully endorses the principle of common but differentiated responsibilities.<sup>20</sup> The treaty regime it sets up is wholly based on a duality of norms according to the Contracting Parties' development level, and developed parties specifically commit to financial and technology transfers in favour of developing parties.<sup>21</sup> Intergenerational equity for its part informs the principles of the sustainable use of

<sup>16</sup> See Boyle and Freestone, 'Introduction', in Boyle and Freestone, *supra* note 6, at 10–12.

<sup>17</sup> Fitzmaurice, 'International Protection of the Environment', 293 *Recueil des Cours* (2001) 9, at 52; ILA, Toronto Conference (2006), entitled *International Law on Sustainable Development*, at 2.

<sup>18</sup> Embodied in Principle 7 of the Rio Declaration, *supra* note 10.

<sup>19</sup> See *supra* note 10, Principles 7, 9, 11, 5, and 6.

<sup>20</sup> See UNFCCC Arts 3(1) and 4(1), New York 1992, 1771 UNTS 107. See also Art. 7 of the Kyoto Protocol, Kyoto, 1997, 2303 UNTS 148.

<sup>21</sup> See UNFCCC, *supra* note 20, Art. 4(3) and Art. 11(2)(b) of the Kyoto Protocol, *supra* note 20.

natural resources, of prevention and precaution, of environmental impact assessment, and of access to information and participation in the decision-making process. These are all reflected in the Rio Declaration,<sup>22</sup> but also find expression in various treaty regimes closely connected with sustainable development, such as the 1992 Convention on Biological Diversity, the 1998 Aarhus Convention, and the 1991 Espoo Convention. However, any list of principles and standards that needs to be respected in order to achieve sustainable development cannot be exhaustive. This is because of the concept's intrinsically evolutive nature.

#### D *Intrinsically Evolutive Nature*

Sustainable development is not a static concept, and what needs to be done to achieve it evolves according to circumstances, and in particular according to the time, the area, or the subjects concerned. What is sustainable development will vary in time, as sustainable development is not immune to social, environmental, or scientific evolutions. The range of standards and principles that need to be respected in order to achieve sustainable development depends on these evolutions and needs to adapt accordingly. Such temporal variability of the content of sustainable development is also an implicit requirement of the principle of intergenerational equity, which by its nature demands the adoption of a long-term perspective. Sustainable development hence inherently varies *ratione temporis*. What it requires will also depend on the characteristics of the state concerned, and particularly its financial and technological capabilities. As noted earlier, intragenerational equity implies common but differentiated responsibilities in the pursuit of sustainable development, as well as a modulation of commitments based on states' capabilities and levels of development. The standards that need to be respected in the pursuit of sustainable development will thus vary according to to whom they apply, and the same level of commitment as that of a developed state will not be required of a developing one. Accordingly, some principles informing the content of sustainable development may be applicable only in certain contexts and to certain subjects. For example, it might be inappropriate to expect a developing country to abide by the precautionary principle to the same extent as a developed state, or to commit to financial and technology transfers. The contents of sustainable development thus vary *ratione personae*. They also vary *ratione materiae*. Whereas forest or fisheries management will primarily require respect for the principle of sustainable use of natural resources, a railway development project will call for an environmental impact assessment, respect for the principle of prevention, as well as the information and participation of the public in the decision-making process. Depending on the area or type of activity concerned, some standards seen as necessary to achieve sustainable development will thus apply in priority, where others will have only a secondary impact. This variability of the standards making up sustainable development means that variability is inherent in the concept itself. Because it is intrinsically evolutive

<sup>22</sup> See *supra* note 10, Principles 2, 10, 15, and 17.

its contents are difficult, if not impossible, to identify strictly. Such malleability has understandably generated criticism. The vagueness of the concept and the impossibility of precisely defining it or clearly identifying its component parts have led some to conclude that it is empty of substance or incapable of legal classification. However, it is argued that the evolutive nature of sustainable development, rather than being a weakness, represents the strength of the concept. To be able to function, the contents of sustainable development must evolve, the specificities of each situation and each set of circumstances must be taken into account, and this inherent malleability is not an obstacle to sustainable development's legal classification.

## 2 The Legal Nature of Sustainable Development

Sustainable development's legal nature is dependent upon two preconditions: its legal scope and its penetration into one of the recognized sources of international law. There is little disagreement that a proposition can be of a legal nature only if it is formulated so as to have legal effects or, in other words, that it is legal in scope. For Virally, a proposition will have legal scope when it is formulated 'with the intention to modify . . . elements of the existing legal order, or . . . that its implementation effectively achieves this result'.<sup>23</sup> From this standpoint, sustainable development as a proposition is clearly legal in scope. The Rio Declaration – the structuring reference for sustainable development – is formulated in terms of rights and obligations and uses prescriptive language throughout. This also applies to a large proportion of binding and non-binding documents which include a proposition relating to sustainable development.<sup>24</sup> Such propositions are mostly formulated with the intention of producing legal effects within the international legal order. However, the legal scope of a proposition, in and of itself, is not sufficient to make it law. The proposition must also be recognized as binding, it must be a valid rule of law, and, traditionally, a rule will be recognized as valid only if it emanates from one of the sources of international law, notably conventions, custom, and general principles of law.<sup>25</sup> Only then will it be recognized as a positive norm of international law. So the question that needs to be answered is whether propositions relating to sustainable development have penetrated these sources of international law and have given rise to valid rules of law.

### A Sustainable Development and Written International Law

Sustainable development has, over the last 30 years, received wide support in a vast array of non-binding international legal documents. It finds expression in countless

<sup>23</sup> Virally, 'Le rôle des "principes" dans le développement du droit international', in Faculté de droit de l'Université de Genève, Institut universitaire des hautes études internationales, *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim* (1968), at 531, 535 (author's translation).

<sup>24</sup> See *infra* this sect. A.

<sup>25</sup> As listed in Art. 38(1) of the ICJ Statute.

Declarations of states, resolutions of international organizations, programmes of action, and codes of conduct.<sup>26</sup> To the extent that these various instruments are not recognized as among the formal sources of international law, they are incapable, in and of themselves, of giving rise to a valid legal rule relating to sustainable development, irrespective of the legal strength of their formulation.<sup>27</sup> But sustainable development also finds expression in a far from negligible number of international treaties. It is included in over 300 conventions, and a brief survey of these is revealing from the point of view of the categories of conventions at stake, the location of the proposition relating to sustainable development, and the function attributed to it. References to sustainable development can indeed be found in 112 multilateral treaties, roughly 30 of which are aimed at universal participation.<sup>28</sup> This points to a certain level of consensus among the international community concerning the relevance of sustainable development for international law. But what is particularly significant about the inclusion of sustainable development in conventional law is the location of this inclusion. A common impression among international lawyers is that even though sustainable development receives recognition in a great number of treaties, this recognition is of little legal significance since such references are mainly confined to the preamble, which is not binding. However an empirical analysis shows that 207 of these references are to be found in the operative part of the conventions which is technically binding on the parties. Closer study further reveals that for the most part sustainable development is referred to as an objective that contracting parties must strive to achieve, occasionally with an indication of the types of measures to be undertaken to that effect.<sup>29</sup>

Clearly, then, sustainable development has widely penetrated treaty law. However, unlike in non-binding instruments such as the Rio Declaration, the formulation of provisions relating to sustainable development in formally binding international treaties can be rather flexible. The wording can be vague and imprecise, characterized by the use of the conditional, and the provisions are often closer to setting out an incentive than purporting to be strictly constraining. For some, because of their softness, such provisions would be incapable of giving rise to valid rules of international law.<sup>30</sup> However the softness of the obligation set out in a treaty provision should not be an obstacle to its validity and binding legal nature. For Weil the *'caractère imprécis ou peu contraignant de certaines dispositions insérées dans des traités ... n'a rien à voir avec celle de leur caractère juridique'*.<sup>31</sup> He also argues that the many conventional provisions that set out an incentive, such as those where parties commit to 'strive to' or 'promote', are

<sup>26</sup> For an overview see V. Barral, 'Le développement durable en droit international: Essai sur les incidences juridiques d'un concept évolutif' (PhD thesis on file at the EUI, Florence).

<sup>27</sup> Although they may still contribute to the formation of custom.

<sup>28</sup> Data set on file with the author.

<sup>29</sup> See *infra* sect. 3A.

<sup>30</sup> See, e.g., Baxter, 'International Law "In Her Infinite Variety"', 29 *ICLQ* (1980) 549, at 554.

<sup>31</sup> Weil, 'Observations de M. Prosper Weil', Annexe: Observations des membres de la Commission sur le rapport provisoire, 60-1 *AIDI* (1983) 366, at 370.

in and of themselves perfect legal rules; they are valid norms of international law.<sup>32</sup> Following this line of thought, the softness of the provisions relating to sustainable development does not bar them from being valid normative propositions; rather, it just increases the margin of appreciation of the contracting parties in the execution of their obligations.<sup>33</sup> Certainly, in most cases conventional provisions relating to sustainable development are too soft to impose an obligation on states to develop sustainably.<sup>34</sup> But they may still impose an obligation on states to 'strive to achieve' or 'promote' sustainable development. Such an obligation, an obligation of means,<sup>35</sup> far from being deprived of normative character, is just a norm with a different object: not one that requests a result to be achieved, but only means to be put in place to try to achieve that result. Such conventional provisions can clearly grant sustainable development its normativity. The relative effect of treaties however means that any conventional provision relating to sustainable development will, in principle, be binding only on the parties to that agreement. In order to ascertain whether sustainable development benefits from a general normative reach, it must find reflection in customary international law.

## B Sustainable Development and Customary International Law

Academic objection to the existence of a general rule of customary international law relating to sustainable development has been fierce, and is based on a variety of arguments. If some see enough evidence of *opinio juris* and state practice to prove the existence of a customary rule, be it a very abstract and general one that requires case by case concretization,<sup>36</sup> others avoid this difficult question by emphasizing that the relevance of sustainable development is to be found elsewhere than in its legal nature,<sup>37</sup> and notably in the influence it exerts on international law as a new branch of that discipline.<sup>38</sup> Yet another stream of commentary denies that sustainable development has reached the stage of being a customary norm, or is even capable of that.<sup>39</sup> The most powerful objection to sustainable development's customary status has been articulated by Lowe, for whom 'there is, in the catalogue of treaty provisions, declarations and so on that use the term "sustainable development", a lack of clear evidence that the authors regarded the concept as having the force of a rule or principle of customary international law'.<sup>40</sup> And that is because 'the concept of sustainable development

<sup>32</sup> See Weil, 'Vers une normativité relative en droit international?', 82 *RGDIP* (1982) 5, at 8.

<sup>33</sup> See Virally, 'La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus', 60 *AIDI* (1983) 328, at 331–336.

<sup>34</sup> As argued by Lowe, *supra* note 6, at 24–25.

<sup>35</sup> See *infra* sect. 3B.

<sup>36</sup> See Dupuy, *supra* note 5, at 886; Maljean-Dubois and Mehdi, 'Environnement et développement, Les Nations Unies à la recherche d'un nouveau paradigme', in S. Maljean-Dubois and R. Mehdi (eds), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement: La promotion d'un développement durable* (2000), at 9, 21.

<sup>37</sup> See Fitzmaurice, *supra* note 17, at 60.

<sup>38</sup> See *supra* note 5.

<sup>39</sup> See Boyle and Freestone, *supra* note 16, at 7.

<sup>40</sup> Lowe, *supra* note 6, at 24.



is inherently incapable of having the status . . . of a rule of law addressed to States and purporting to constrain their conduct'.<sup>41</sup> Lowe reaches this conclusion because treaty and other provisions relating to sustainable development lack fundamentally norm-creating character and cannot, as such, form the basis of a general rule of international law. In his view only a formula such as 'states must develop sustainably' would have this character.<sup>42</sup> It is apparent from the foregoing that when commentators assess sustainable development's customary nature they look for an answer to the question: Is there a general obligation to develop sustainably? And certainly the answer is no. The flexible formulations relating to sustainable development mean that evidence of *opinio juris* and state practice of an obligation to develop sustainably is impossible to ascertain. However, to conclude that there is no such general obligation does not mean that sustainable development does not find reflection in custom. Such customary character can indeed flow from a positive answer to a different question: is there an obligation to implement measures aimed at achieving sustainable development? Or is there a general obligation to promote sustainable development? A positive answer to these questions would affect only the normative category (obligations of means rather than of result) sustainable development belongs to, not its normative nature.

The international lawyer searching for the customary nature of a legal proposition naturally turns to case law for support, as judicial assertions, in ensuring the law's foreseeability, offer a degree of security for legal subjects. Judicial assertions thus radiate well beyond the parties to the case,<sup>43</sup> and because the existence of custom is so difficult to prove, the authority of judicial decisions is even more pronounced with respect to customary international law.<sup>44</sup> But because of the special authority given to their assertions, international judges are also careful not to acknowledge the existence of custom too readily. For them to maintain their authority, their decisions must remain acceptable to the states. This caution exercised by international judges applies equally for sustainable development's potentially customary nature. Although the relevance for international law of sustainable development has been acknowledged by judicial or arbitral decisions, judges and arbitrators have not gone so far as to clearly recognize its customary nature, although they came close to it on one occasion. In the *Shrimp – Turtle* case the WTO's Appellate Body recognized the relevance of sustainable development for solving the dispute, and even drew specific legal consequences from it, but fell short of a customary recognition.<sup>45</sup> The legal implications of sustainable development were drawn in a strictly conventional capacity, because of the inclusion of that objective in the WTO Agreement's preamble. Crucially, the ICJ recognized the significance of sustainable development independently of its inclusion in a treaty. It did so for the

<sup>41</sup> *Ibid.*, at 23.

<sup>42</sup> *Ibid.*, at 25.

<sup>43</sup> As confirmed by Art. 38(1)(d) of the ICJ Statute.

<sup>44</sup> See Jennings, 'What is International Law and How Do We Tell It When We See It?' 37 *Annuaire suisse de droit international* (1981) 58, at 74.

<sup>45</sup> See *United States – Import Prohibition of certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AV/R, 1998, at paras. 127–131 and *infra* sect. 4B.

first time in the *Gabčíkovo-Nagymaros* case, where it decided that since the economic treaty between Hungary and Slovakia was still in force, it had to be implemented. But current norms of international environmental law had to be taken into consideration by the parties in doing so, because of the need to reconcile economic development with environmental protection, which the Court thought was 'aptly expressed in the concept of sustainable development'.<sup>46</sup> In the *Pulp Mills* case<sup>47</sup> the Court made some limited but interesting comments on the legal implications of sustainable development. It recalled its earlier findings in the *Gabčíkovo-Nagymaros* case,<sup>48</sup> and went a step further by ascertaining that the object of Article 27 of the Statute of the River Uruguay (which Argentina claimed Uruguay had breached) was 'consistent with the objective of sustainable development'.<sup>49</sup> Although this fell short of granting it customary nature, sustainable development is now more than just a concept; it is an objective, and an objective with which specific state conduct (that defined in Article 27) must be consistent. Unsurprisingly, it is an arbitral tribunal rather than the ICJ that has taken the boldest step towards the recognition of a customary status for sustainable development. In the *Iron Rhine* case the tribunal was of the view that international law today 'require[s] the integration of appropriate environmental measures in the design and implementation of economic development activities', and that this integration requirement means that 'where development may cause significant harm to the environment there is a duty to prevent, or at least mitigate, such harm', which 'has now become a principle of general international law'.<sup>50</sup> By recalling paragraph 140 of the *Gabčíkovo-Nagymaros* case, the arbitral tribunal also leaves a strong impression that sustainable development and integration of environmental measures in economic development projects are two facets of the same coin, which would also suggest that, on this occasion, the arbitral tribunal did indeed accept the customary nature of sustainable development.

In the absence of clear judicial recognition of its customary nature, one can still test whether sustainable development meets customary requirements which, according to Article 38(1)(b) of the ICJ Statute, are the existence of a general practice (state practice), accepted as law (*opinio juris*). Whereas traditionally customs come to be formed because the constancy of the conduct of states results in their belief that such conduct has become obligatory, as far as sustainable development is concerned, as well as most modern international environmental law, states first come to believe in the necessity to create the rule, rather than in its existence. For René-Jean Dupuy the creation of a 'wild custom'<sup>51</sup> can result from the will of legal subjects to create a new rule.

<sup>46</sup> *Supra* note 1, at para. 140 *in fine*.

<sup>47</sup> *Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay*, ICJ, Judgment, 20 April 2010, available at: [www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf).

<sup>48</sup> *Ibid.*, at para 76.

<sup>49</sup> *Ibid.*, at para 177.

<sup>50</sup> *Award in the Arbitration regarding the Iron Rhine ('Ijzeren Rijn') Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands*, 27 RIAA (2005) 35, at para. 59.

<sup>51</sup> Dupuy, 'Coutume sage et coutume sauvage', in *Mélanges offerts à Charles Rousseau: La communauté internationale* (1974), at 75. For this author a wild custom is one that is the result of legal politics rather than belief, but also one that can crystallize over a much shorter period of time.

Negotiation and the adoption and re-adoption of similar rules will eventually lead to the ‘impregnation of legal mentalities’,<sup>52</sup> and the practice of states thus follows rather than precedes the formation of *opinio juris*. States’ *opinio juris* on the binding nature of sustainable development can thus result from the wealth of resolutions, declarations, gentlemen’s agreements, programmes of action, international and national judicial decisions, national legislation, and conventional provisions referring to it, at least in so far as these formulations are in the form of sufficiently similar legal rules. Clearly provisions relating to sustainable development vary sometimes greatly from one instrument to another. However, there is still an overarching coherence between them as sustainable development is almost always defined as an objective to aspire to. These many legal acts also constitute useful precedents in the formation of a general practice relating to this *opinio juris*, to the extent that states’ conduct is in line with them. States do constantly and generally<sup>53</sup> adopt national sustainable development strategies, report to the Commission on Sustainable Development, design development projects that take into account environmental considerations, and implement environmental impact assessments with a view to achieving sustainable development. Obviously these actions lack uniformity, which is an essential requirement in order for precedents to form meaningful state practice.<sup>54</sup> However, sustainable development itself requires various types of conduct to be adopted, because it is an objective, because it is intrinsically evolutive, and because as an obligation of means it requires a series of different types of effort towards the fulfilment of the objective it lays down. Hence, conduct aimed at achieving sustainable development, even if lacking uniformity, can still form valid precedents constituting evidence of the existence of a general practice of states. Despite clear judicial confirmation, it can thus be concluded that sustainable development, as an objective, already constitutes a principle of customary law, even if this principle is a very general one, with a high degree of abstraction and which requires case by case substantiation.

### 3 The Substantive Operation of Sustainable Development as an International Legal Norm

#### A *Sustainable Development as an Interstitial Norm?*

In a thought-provoking contribution reacting to arguments that it was a customary principle, Lowe offered an analysis of sustainable development’s normative character, according to which it cannot be a primary rule but can claim normative status as an

<sup>52</sup> See P.-M. Dupuy, ‘Théorie des sources et coutume en droit international contemporain’ in E. Jiménez de Aréchaga, and M. Rama-Montaldo, *Le droit international dans un monde en mutation* (1994), at 51, 65 (author’s translation).

<sup>53</sup> Constancy and generality being two essential conditions for precedents to contribute to the formation of state practice.

<sup>54</sup> See *The Case of the SS ‘Lotus’*, 1927 PCIJ Series A, No. 10, at 21.

element of the judicial reasoning process. For Lowe it is 'a meta-principle, acting upon other legal rules and principles – a legal concept exercising a kind of interstitial normativity, pushing and pulling the boundaries of true primary norms when they threaten to overlap or conflict with each other'.<sup>55</sup> Lowe's interstitial norms operate as modifying norms which 'do not seek to regulate the conduct of legal persons directly',<sup>56</sup> but rather establish the relationship between primary norms (those which regulate conduct). Examples of such norms, alongside sustainable development, include the rule of reason, the balancing of interest, and the reasonable man test, which are 'aspects of the primary rules upon which they are parasitic' but which have 'a vitality beyond any specific primary rule. They are free agents, which may in principle be combined with any other rule, modifying that rule.'<sup>57</sup> As a modifying or interstitial norm, sustainable development may be employed as a standard against which conduct will be measured, and it is as a tool in the hands of judges that it acquires its normativity. It is capable of affecting the outcome of cases by 'colouring the understanding of the norms that it modifies'.<sup>58</sup> On this analysis, sustainable development would be a purely hermeneutical judicial tool, empty of any binding content purporting to regulate legal subjects' conduct.

There is little doubt that sustainable development is perceived as an objective for the international community. It has been qualified as such by the ICJ in the *Pulp Mills* case, and by the vast majority of treaties referring to it. In many of these sustainable development is directly defined as an objective;<sup>59</sup> in others it is one because states parties undertake to 'promote', 'achieve' or 'reach', 'ensure', 'contribute to', 'favour', or 'work towards' sustainable development.<sup>60</sup> Specific conduct must be adopted in order to reach an objective and certain measures must be put in place. There is indeed little disagreement that sustainable development requires intra- and intergenerational equity as well as the integration of environmental considerations in economic development projects. Consequently, on the one hand, despite sustainable development's flexible and variable content, some core elements remain irrespective of the situation it purports to apply to. As a result, its indeterminate character will be very clearly less than the indeterminate character of what is 'reasonable' (one example of Lowe's interstitial norms). Indeed, the material implications of what is reasonable in the assessment of a delay spent in bringing a claim will bear no relationship to its application for the assessment of measures for the protection of aliens. On the other hand, as

<sup>55</sup> Lowe, *supra* note 6, at 31.

<sup>56</sup> *Ibid.*, at 33.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*, at 34.

<sup>59</sup> Examples include the UNFCCC; the Barcelona Convention for the Protection of the Mediterranean; the Danube River Protection Convention; the ACP-CE Cotonou Agreement; the MERCOSUR; the WTO Agreement; and the Energy Charter Treaty.

<sup>60</sup> See respectively the Convention on Biological Diversity Art. 8(e), Rio de Janeiro, 1992, 1760 UNTS 79; the Convention to Combat Drought and Desertification Art. 2(b), Paris, 1994, 1954 UNTS 3; The Kyoto Protocol, *supra* note 20, Art. 2(1); the European Landscape Convention, preamble para. 2, Florence, 2000, available at: [www.conventins.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/176.htm](http://www.conventins.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/176.htm); the International Tropical Timber Agreement Art. 1(c), Geneva, 2006, Doc/TD/TIMBER.3/12.

an objective, sustainable development aims to regulate conduct. Its primary object is not to regulate the relationship between primary norms; it may have this function, but only as a corollary to its main function. Its primary object is to set an objective to legal subjects, and thus to regulate their conduct. Whether the necessary conduct has been adopted in order to reach this objective can also be tested against the core constitutive elements of sustainable development. Because it is an objective which has a flexible but identifiable material content, at least to some extent, it cannot be a simple accessory to primary rules having a strictly procedural or hermeneutical function. On the contrary, it is capable of regulating and purports to directly regulate conduct and has properly material and direct legal implications. It is a primary norm of international law.

### **B Sustainable Development as an Obligation of Means**

Rules that tend to regulate conduct (Hart's primary rules<sup>61</sup>) may be of several types. Obligations of means are a familiar category of norms for legal systems derived from Roman law. Unlike obligations of result, which require the achievement of the result defined by the obligation, obligations of means require only the deployment of all possible means to achieve the result, without promising to achieve it.<sup>62</sup> An obligation of means will consequently be breached only when the promised efforts have not been accomplished, since 'what defines the object of the obligation is the tension towards the objective, and not its achievement'.<sup>63</sup> If the subject needs only to endeavour to achieve the result, rather than be under an absolute obligation to reach it, it is because, in the case of obligations of means, the achievement of this result is more unpredictable, and not fully under the subject's control. The obligation thus contains only a duty to employ best efforts,<sup>64</sup> a category of obligations known to international law as 'due diligence' obligations.<sup>65</sup>

Both in treaty law and in general international law, sustainable development is understood as an objective that legal subjects must strive to achieve, and the object of an obligation of means is precisely to try to achieve an objective. This objective, which is the result hoped for, works for Combacau as a teleological reference permitting the evaluation of whether the means deployed adequately fulfil the obligation.<sup>66</sup> Accordingly, in relation to the objective of sustainable development, states are under

<sup>61</sup> See H.L.A. Hart, *The Concept of Law* (2nd edn, 1994), at ch.V.

<sup>62</sup> See, e.g., Ph. Mallaurie and L. Aynès, *Droit civil, les obligations* (2005), at 492.

<sup>63</sup> Combacau, 'Obligations de résultat et obligations de comportement. Quelques questions et pas de réponse', in D. Bardonnet, *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international: unité et diversité* (1981), at 181, 194 (author's translation).

<sup>64</sup> See Pisillo-Mazzeschi, '*Due diligence*' e responsabilità internazionale degli Stati (1989), at 286 and 354–382; the ILC's 'Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, with commentaries', *ILC Yrbk* (2001), ii, pt 2, at 153; and the ILC's 'Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers, with commentaries', *ILC Yrbk* (2008), ii, pt 2, comments to Art. 6.

<sup>65</sup> See Reuter, 'Principes de droit international public', 103 *Recueil des Cours* (1961) 425, at 472 and 598.

<sup>66</sup> Combacau, *supra* note 63, at 194.

an obligation to strive or do their best to achieve it. States are thus under a relative rather than absolute obligation to achieve sustainable development; they are not bound to achieve it, but are bound to try to, they are bound to promote sustainable development. There is some indication in case law and codification works that sustainable development should be understood as a relative obligation. In the *Ogoni People* case the African Commission on Human and Peoples' Rights found that in relation to Article 24 of the Charter states had to adopt reasonable measures *inter alia* to ensure ecologically sustainable development.<sup>67</sup> The reference to reasonable measures suggests that the obligation is a relative one. This reading is confirmed by the ILA, which explained that:

Sustainability is not an absolute obligation. The varied circumstances of human need and water availability are too complex to allow one to declare an absolute obligation of sustainability. Moreover, in too many situations whether a particular use is sustainable will be highly debatable. Rather than attempt to lay down a theoretically absolute obligation that often will be breached in practice, this Rule identifies an obligation to take appropriate measures to assure sustainability – a due diligence obligation to which States can be expected to conform.<sup>68</sup>

Arguably, however, the obligation to promote sustainable development does not fully conform to the structure of a 'due diligence' obligation in terms of the nature of the objective to be achieved. Due diligence obligations are essentially negative obligations, obligations to prevent something from happening, such as damage to aliens' rights or to the environment. Conversely, the obligation to promote sustainable development is intrinsically positive. Legal subjects must adopt measures which facilitate a change to happen; they must create the necessary conditions for a new situation to arise, a situation of sustainable development. The obligation of means to promote sustainable development is accordingly much closer to that of the doctor towards a patient. The doctor must strive to cure the patient, without being able to promise to succeed. He/she must, however, still create the necessary conditions for a new situation to occur: that the patient be cured.

If the object of the norm relating to sustainable development is not to achieve it but to strive for it, then legal subjects are required to adopt conduct promoting sustainable development. As Boyle and Freestone put it, 'although international law may not require development to be sustainable, it does require development decisions to be the outcome of a process which promotes sustainable development'.<sup>69</sup> As an objective, sustainable development must thus influence the decision-making process of legal subjects; they will notably have to try to achieve a balanced decision, taking into account environmental, economic, and social considerations. A number of tools will also help to measure the adequacy of the conduct states adopt in the light of their promotion obligation.

<sup>67</sup> *Social and Economic Rights Action Center, Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication 155/96 (2001), at para. 52, available at: [www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/155-96.html](http://www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/155-96.html).

<sup>68</sup> ILA, *The Berlin Rules on Water Resources* (2004), comments to rule 7 at 16.

<sup>69</sup> Boyle and Freestone, *supra* note 16, at 17.

### C Measuring Tools

Whether the requirements of an obligation of means are met is generally assessed *in abstracto* via comparison of the state's conduct to a 'standard conduct' itself meeting those requirements. In international law, this standard conduct is that which is expected from a good government. The specific circumstances of each case will also be taken into consideration, including the level of development of the state.<sup>70</sup> This will be particularly relevant for evaluating the fulfilment of states' sustainable development obligations, the level of effort expected being in accordance with each state's own capacities. Beyond these general assessment criteria some are specific to the obligation to promote sustainable development. Despite its flexible nature, at a minimum it requires intra- and intergenerational equity as well as the integration of environmental considerations into economic development projects. This means that an identifiable list of measures will normally be expected from states in the fulfilment of their obligation to promote sustainable development; such list will include *inter alia* precaution, prevention, sustainable use, inclusive decision making, financial and technology transfers, and poverty eradication. But because of sustainable development's variable and intrinsically evolutive nature, this list of measures will vary according to time and circumstances; it will vary and adapt *ratione materiae, temporis, personae, and loci*.

Although this implies an indeterminate list of measures that must be adhered to, some of those have already been singled out by international judges. The *Iron Rhine* arbitral tribunal closely associated sustainable development with the principle of integration, and added that this principle required the prevention and mitigation of environmental damage when undertaking an economic development project, thus suggesting that to ensure sustainable development a state will have to prevent and mitigate damage to the environment.<sup>71</sup> The ICJ also suggested in the *Pulp Mills* case that sustainable development implies the cooperation of the parties in the prevention of environmental damage. After stating that the use of the river should 'allow for sustainable development' it then read the *Gabčíkovo-Nagymaros* judgment as if the duty of the parties to find an agreed solution was connected to sustainable development, and added that 'it is by cooperating that the states concerned can jointly manage the risks of damage to the environment'.<sup>72</sup> Ultimately, this indicated that beyond the duty to prevent environmental damage, sustainable development also includes a duty to cooperate.

The range of measures that states must conform to in order to fulfil their obligation to promote sustainable development may also be more circumscribed in treaty law, i.e., when it is the object of a conventional obligation. This is because the parties to the treaty may choose to reduce the indeterminate nature of the types of conduct expected by specifying a range of standards to be conformed to. The Kyoto Protocol thus provides in its Article 2(1)(a) that in order to promote sustainable development

<sup>70</sup> See ILC's 'Draft Articles on Prevention,' *supra* note 64, at 154–155 which interestingly bases itself on principles 11 and 23 of the Rio Declaration to justify such differentiation.

<sup>71</sup> See *supra* sect. 2B.

<sup>72</sup> *Supra* note 47, at paras 75–77.

the contracting parties listed in annex I shall '[i]mplement and/or further elaborate policies and measures in accordance with its national circumstances, such as' *inter alia* the enhancement of energy efficiency, the promotion of sustainable forms of agriculture, or the use of new and renewable forms of energy. Another example is the Barcelona Convention for the Protection of the Mediterranean, which in its Article 4(3) provides that in order to protect the environment and contribute to sustainable development the parties shall according to their capabilities apply the precautionary principle; the polluter pays principle; undertake environmental impact assessments; promote cooperation; and promote the integrated management of coastal zones.

Sustainable development thus imposes an obligation of means on legal subjects, an obligation to strive to achieve or promote it. The measuring tools for evaluating the fulfilment of this obligation will vary according to the circumstances of each case, but the essential conceptual content of sustainable development requires that, at a minimum, states will have to integrate environmental considerations into economic development projects, prevent damage to the environment, and cooperate in doing so. Additionally, conventional obligations relating to sustainable development may constrain state conduct further by specifying the measures that will need to be adopted in fulfilment of their obligation. Finally, sustainable development may also exert its influence upon the interpretative process.

## 4 The Interpretative Function of Sustainable Development

The objective of sustainable development as a primary rule of law may be referred to by the judge in the interpretation of other customary or conventional rules. It is well recognized that judges in interpreting a rule may rely upon other rules so long as they are relevant.<sup>73</sup> Sustainable development may thus have a hermeneutical function whether as a customary principle or as a conventional rule, and its characteristics make it a particularly useful interpretative tool. The more flexible and vague the content of the rule used as a hermeneutical reference, the wider the margin of appreciation for the judge in determining the sense of the rule interpreted. Because sustainable development is a notion the content of which varies, its elasticity grants the judge an appreciable degree of liberty, authorizing value, or circumstantial choices to be made. It is therefore a valuable hermeneutical tool weighing upon the interpretation of other rules.

### A Sustainable Development as an External Hermeneutical Reference

Beyond sustainable development's natural interpretative function when it is included in either the preamble or the material provisions of the treaty to be interpreted,<sup>74</sup> even

<sup>73</sup> See Vienna Convention on the Law of Treaties, Art. 31(3)(c) and *Georges Pinson (France) v. United Mexican States*, 5 RIAA (1928) 327, at 422.

<sup>74</sup> On this point see Barral, 'Le rayonnement intra-systémique du concept de développement durable' in H. Ruiz Fabri and L. Gradoni (eds), *La circulation des concepts juridiques: Le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation* (2009), at 371, 373–379.



absent a conventional reference it may still inform treaty interpretation, since, according to Article 31(3)(c) of the Vienna Convention on the Law of Treaties, ‘any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties’ must be taken into account in the interpretative process. Accordingly, as a principle of customary international law or as an extraneous conventional rule, sustainable development can influence the interpretation of treaty provisions as long as it is relevant for such interpretation and applicable in the relations between the parties.<sup>75</sup> The impact of an interpretative reference to sustainable development via Article 31(3)(c) remains however unclear. Sands, commenting in the WTO context, is of the view that it means that a conventional provision ‘is to be interpreted consistently with general international law, and . . . the customary rule is to apply unless it can be shown that such application would undermine the object and purpose of the WTO system’.<sup>76</sup> The conclusions of the ILC’s Study Group on the fragmentation of international law remain however much more elusive, perhaps to preserve the judge’s margin of appreciation.<sup>77</sup> Lastly, the usefulness of Article 31(3)(c) in allowing sustainable development to play a role in treaty interpretation may be further limited by the principle of ‘contemporaneity’, according to which a treaty must be interpreted in the context of the law applicable at the time of its conclusion.<sup>78</sup> That is unless the parties agree otherwise and decide to allow the interpretation of the treaty to follow modern legal developments.<sup>79</sup>

## B Sustainable Development and Evolutive Interpretation

The parties to a convention may choose to include ‘evolutive’ terms in the treaty. By doing so they open the treaty to a dynamic or ‘evolutive’ interpretation, i.e., to an interpretation in the light of the law in force at the time of the dispute, in the light of current norms of international law, and not just of the law in force at the time of the conclusion of the treaty.<sup>80</sup> The opening up of the agreement by the inclusion of evolutive terms will allow the judge, through a ‘mobile reference’,<sup>81</sup> to determine the sense of conventional provisions consistently with current norms of international law that did not necessarily exist at the time of its conclusion, and may go as far as allowing the incorporation of such norms into the treaty.<sup>82</sup> By its very nature sustainable development is an evolutive proposition. As an objective it implies constant and

<sup>75</sup> See McLachlan, ‘The Principle of Systemic Integration and Article 31(3)(c) of the Vienna Convention’, 54 *ICLQ* (2005) 279, at 314–315.

<sup>76</sup> Sands, ‘Sustainable Development: Treaty, Custom and the Cross-Fertilization of International Law’, in Boyle and Freestone (eds), *supra* note 6, at 59.

<sup>77</sup> See *Report of the Study Group on the Fragmentation of International Law, finalized by Martti Koskenniemi*, 2006, Doc. A/CN.4/L.682, at 361–362, para. 474.

<sup>78</sup> See *Island of Palmas case (Netherlands, USA)*, II RIAA (1928) 829, at 845 and 839.

<sup>79</sup> See ILC Commentaries to the Draft Articles on the Law of Treaties, *ILCYrbk* (1966) 187, at 242, para. 16.

<sup>80</sup> See Georgopoulos, ‘Le droit intertemporel et les dispositions conventionnelles évolutives. Quelle thérapie contre la vieillesse des traités?’, 108 *RGDIP* (2004) 123, at 130.

<sup>81</sup> Expression borrowed from the Separate Opinion of Judge Bedjaoui to the *Gabčíkovo-Nagymaros* case, ICJ Reports (1997) 120, at 122.

<sup>82</sup> See *supra* note 1, at para. 112.

continuous efforts; at the same time, what is seen as sustainable will change over time, and according to physical, social, environmental, economic, scientific, or other evolutions. The inclusion of sustainable development in a treaty thus necessarily opens that agreement up to its potential evolutive interpretation.

The *Shrimp–Turtle* case is an excellent example of the Appellate Body using sustainable development as a legitimizing factor for evolutive treaty interpretation. The drafting history of Article XX(g) GATT indicated that the term ‘exhaustible’ natural resources was associated with non-living resources,<sup>83</sup> thus *a priori* excluding sea turtles from its protection. However, for the Appellate Body, the words of Article XX(g) ‘must be read by a treaty interpreter in the light of contemporary concerns of the community of nations about the protection and conservation of the environment’.<sup>84</sup> And that is because the WTO Agreement preamble showed that its signatories ‘were, in 1994, fully aware of the importance and legitimacy of environmental protection as a goal of national and international policy’ as this preamble ‘explicitly acknowledges “the objective of *sustainable development*”’.<sup>85</sup> Sustainable development thus justifies exhaustible natural resources being interpreted in the light of contemporary environmental concerns and modern scientific knowledge, especially as it was ‘the perspective embodied in the preamble’ that led the Appellate Body to conclude that ‘the generic term “natural resources” in Article X(g) is not “static” in its content or reference but is rather “by definition, evolutionary”’.<sup>86</sup> Ultimately, current rules of international environmental law and modern biology indicated that the term exhaustible natural resources could not be restricted to non-living resources and had to be read as including sea turtles. Because of its evolutive nature sustainable development thus authorized the evolutive interpretation of Article XX(g).

### C Sustainable Development and Conflict of Norms

Since at a minimum sustainable development requires the integration of environmental considerations into economic and social development projects it will also be a useful tool for judges to resolve disputes where such considerations and related legal norms are in tension. In these circumstances, reference to sustainable development will allow a balancing exercise to be carried out, and it will work as a criterion for solving a conflict of norms, a rule of conflict resolution. It is this role that the ICJ attributes to sustainable development in *Gabčíkovo–Nagymaros*. In that dispute Hungary was mainly motivated by environmental concerns (the impact of the construction of the dams), whereas Slovakia wanted to carry out a project fuelling economic development. For the Court, since sustainable development ‘aptly expresses’ the need to reconcile economic development with protection of the environment, the parties had to find an agreed solution to give effect to the Treaty. In doing so they needed to ‘look afresh

<sup>83</sup> See *supra* note 45, at para. 127.

<sup>84</sup> *Ibid.*, at para. 129.

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*, at para. 130.

at the effects on the environment of the operation of the Gabčíkovo power plant<sup>87</sup> and ‘in order to evaluate the environmental risks, current standards must be taken into consideration’.<sup>88</sup> Sustainable development here requires a balancing of opposite considerations, a balancing of environmental considerations against the duty to give effect to a treaty in force requiring the construction of the dams, according to the *pacta sunt servanda* rule. For Vice President Weeramantry, this balancing function was the essential role of sustainable development,<sup>89</sup> and the Court used it as a mechanism for ‘bridging two views without necessarily having to provide close reasoning as to method or outcome’.<sup>90</sup>

Sustainable development is again used as a rule of conflict resolution in the *Iron Rhine* case, where it was used to moderate the harsh effects of a strict application of the terms of an old treaty. According to an 1839 Treaty of Separation, Belgium maintained a right of transit through Dutch territory and on the basis of this requested the reactivation of the Iron Rhine railway line. The Netherlands argued that such reactivation had to be subject to a range of environmental protection measures not envisaged by the Treaty. Despite the treaty’s silence, the tribunal concluded that, since sustainable development and the principle of integration require the prevention and mitigation of environmental damage in carrying out economic development projects, Dutch environmental protection measures were legitimate and had to be integrated into the project,<sup>91</sup> thus balancing opposing interests in favour of environmental considerations. But the tribunal used sustainable development again to mitigate the effect of its own conclusions. Under Article XII of the Treaty the costs of a new line were to be borne by Belgium. For the tribunal, although the programmed works did not amount to the building of a new line, their particularly large scale meant that they should still come under Article XII.<sup>92</sup> In principle then the burden of the costs, including the costs of environmental protection measures, fell upon Belgium. But the need to reconcile economic and environmental considerations expressed by sustainable development and embodied by the principle of integration is used again to mitigate these harsh financial consequences.<sup>93</sup> Because both parties pursue legitimate interests, ‘the costs are not to be borne solely by Belgium as if it were a new road; but neither are they to be borne solely by the Netherlands. The financial obligations of the Parties must therefore be subjected to careful balancing.’<sup>94</sup> Sustainable development thus legitimizes the balancing and rebalancing of both parties’ interests and mitigates their effect on the law.

<sup>87</sup> *Supra* note 1, at para. 141.

<sup>88</sup> *Ibid.*, at para. 140.

<sup>89</sup> See Separate Opinion of Vice-President Weeramantry to the *Gabčíkovo-Nagymaros* case, ICJ Reports (1997) 88, at 88–90.

<sup>90</sup> Sands, ‘International Courts and the Application of the Concept of “Sustainable Development”’, 3 *Max Planck Yrbk UNL* (1999) 389, at 396.

<sup>91</sup> See *supra* note 50, at paras 59, 222, and 223.

<sup>92</sup> *Ibid.*, at 84.

<sup>93</sup> *Ibid.*, at para. 221.

<sup>94</sup> *Ibid.*, at para. 220.

## D Sustainable Development and the Redefinition of Conventional Obligations

Sustainable development can finally be used in the interpretative process to assist in the redefinition of conventional obligations. This is arguably its most controversial hermeneutical function as it may lead to treaty revision. When this is the result of a decision by the parties to the agreement it is perfectly legitimate, but it is less so when this decision is made by the judge. In the *Gabčíkovo-Nagymaros* case, the need to reconcile economic development and environmental protection expressed by sustainable development meant that the scope of old treaty provisions had to be renegotiated by the parties to make them compatible with current standards.<sup>95</sup> The Court decided that conventional obligations had to be redefined, yet this conclusion was acceptable as it remained the parties' responsibility. In the *Pulp Mills* case the ICJ also went as far as to redefine the terms of Article 27 of the Statute of the River on the basis of sustainable development, although this did not lead to immediate legal consequences. Article 27 provides that 'the right of each Party to use the waters of the river . . . shall be exercised without prejudice to the application of the procedure laid down in articles 7 to 12 when the use is liable to affect the régime of the river or the quality of its waters'. Unsurprisingly for a treaty concluded in 1975, this provision makes no mention of sustainable development, yet for the Court it is this objective that it conveys. Indeed, in the Court's view, Article 27 'reflects . . . the need to strike a balance between the use of the waters and the protection of the river consistent with the objective of sustainable development' and adds that it 'embodies this interconnectedness between economic development and environmental protection that is the essence of sustainable development'.<sup>96</sup> Thus not only does the Court read sustainable development into Article 27 but it also redefines the meaning of this provision the implementation of which must now be consistent with this objective; thus in effect revising the Treaty. However, the Court fell short of deciding, despite Argentina's arguments, whether Article 27 had been breached. The *Iron Rhine* tribunal went a step further and arguably relied on sustainable development to 'revise' the treaty, and this time with very substantial legal consequences. By deciding that the reactivation works fell under Article XII, the arbitrators should have concluded that the costs were to be borne by Belgium. Yet, it is on the basis of the need for integration of environmental and economic concerns, as embodied by sustainable development, that the tribunal decided to set aside the terms of Article XII and redefine it to mean that the costs should be shared between the parties. It thus went through extensive interpretative circumvolutions to conclude that Article XII was applicable only to then revise the consequences clearly attached to the Article, and apply its own solution to the repartition of costs.

<sup>95</sup> *Supra* note 1, at 83, finding 2B.

<sup>96</sup> *Supra* note 47, at para. 177.

## 5 Conclusion

Sustainable development is undeniably a very powerful hermeneutical tool in the hands of judges, as it can be used to weigh on the interpretation of existing norms. Having resort to sustainable development in the interpretation process may not only legitimize a dynamic interpretation of treaty rules, but in certain circumstances lead the judge to go as far as to revise the treaty. These outcomes are the result of the integration of, generally, environmental norms into a treaty that did not necessarily take them into account, as well as of the balancing exercise between conflicting norms and interests that sustainable development requires. Sustainable development's interpretative function is thus particularly significant for the power and degree of liberty it grants judges. However, it is only rarely that disputes are brought before the judge, and however powerful the interpretative function may be, sustainable development cannot be limited to that function only. So to limit it would be to ignore its formalization as a primary rule of law aimed at regulating conduct in hundreds of treaties. As attractive as the judicial function may be, its quantitative role in the implementation of international law remains minimal. The primary enforcers of international norms remain the states themselves, and although sustainable development may be used by judges, it is not addressed to them. It is addressed to legal subjects, i.e., states. States are under an obligation to pursue sustainable development; they are bound by an obligation of means, and by implementing these countless treaties they contribute, day after day, to progressively making sustainable development requirements real.

## Critical Bibliography

### *General Studies and Monographs*

- Boyle, A., 'The Gabcikovo-Nagymaros Case: New Law in Old Bottles', 8 *YBIEL* (1997) 13
- Dupuy, P.-M., 'Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle?', 101 *RGDIP* (1997) 873
- Fitzmaurice, M., 'International Protection of the Environment', 293 *Recueil des Cours* (2001) 9
- Giuffrida, R., 'Lo sviluppo sostenibile: I caratteri delle norme internazionali e il loro operare nella soluzione delle controversie', in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz* (2004), at 1041
- Rieu-Clarke, A., *International Law and Sustainable Development. Lessons learned from the Law of International Watercourses* (2005)
- Sands, P., 'International Law in the Field of Sustainable Development', 64 *BYIL* (1994) 303
- 'International Courts and the Application of the Concept of "Sustainable Development"', 3 *Max Planck Yrbk UN L* (1999) 389

### Collected Studies

- Boyle, A., and Freestone, D., *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges* (1999). See in particular:
- Boyle and Freestone, 'Introduction', at 1
  - Lowe, 'Sustainable Development and Unsustainable Arguments', at 19
  - Sands, 'Sustainable Development: Treaty, Custom and the Cross-Fertilization of International Law', at 39
- Bugge, H.C., and Voigt, C., *Sustainable Development in International and National Law: what did the Brundtland Report do to Legal Thinking and Legal Development, and where can we go from here?* (2008)
- Gehring, M., and Cordonier Segger, M.C., *Sustainable Development in World Trade Law* (2005)
- Ginther, K., *et al*, *Sustainable Development and Good Governance* (1995)
- Lang, W., *Sustainable Development and International Law* (1995)
- Maljean-Dubois, S., and Mehdi, R. (eds), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement: La promotion d'un développement durable* (2000)
- Zaelke, D., *et al.*, *Making Law Work. Environmental Compliance and Sustainable Development* (2005)
- Zarsky, L., *International Investment for Sustainable Development. Balancing Rights and Rewards* (2005)

### Studies Expressing Scepticism About the Legal Nature of Sustainable Development

- Fievet, G., 'Réflexions sur le concept de développement durable: prétentions économiques, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux', *RBDI* (2001) 128.
- McCloskey, M., 'The Emperor has no Clothes: The Conundrum of Sustainable Development', 9 *Duke Environmental Law and Policy Forum* (1999) 153

### Studies Focusing on Sustainable Development as a New Branch of International Law

- Cordonier Segger, M.C., and Khalfan, A., *Sustainable Development Law. Principles, Practices and Prospects* (2004)
- and Weeramantry, C.G., *Sustainable Justice. Reconciling Economic, Social and Environmental Law* (2005)
- French, D., *International Law and Policy of Sustainable Development* (2005)
- Schrijver, N., 'The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status', 329 *Recueil des Cours* (2007) 217
- and Weiss, F., *International Law and Sustainable Development. Principles and Practices* (2004)

### ***Studies Focusing on Specific Principles Essential to Sustainable Development***

- Brown Weiss, E., *In Fairness to Future Generations* (1989)
- ‘Implementing Intergenerational Equity’, in M. Fitzmaurice *et al.* (eds), *Research Handbook on International Environmental Law* (2010), at 100
- Cazala, J., *Le principe de précaution en droit international* (2006)
- Cullet, D., ‘Common but Differentiated Responsibilities’, in M. Fitzmaurice *et al.* (eds), *Research Handbook on International Environmental Law* (2010), at 161
- French, D., ‘International Environmental Law and the Achievement of Intragenerational Equity’, 31 *Environmental Law Reporter* (2001) 469
- Redgwell, C., *Intergenerational Trusts and Environmental Protection* (1999)
- Stone, C.D., ‘Common but Differentiated Responsibilities in International Law’, 98 *AJIL* (2004) 276

### ***ILA Reports***

- New Delhi Conference on the Legal Aspects of Sustainable Development (2002)
- Berlin Conference on International Law on Sustainable Development (2004)
- Toronto Conference on International Law on Sustainable Development (2006)
- Rio de Janeiro Conference on International Law on Sustainable Development (2008)
- The Hague Conference on International Law on Sustainable Development (2010)

# 1

## *Introduction*

ALAN BOYLE AND DAVID FREESTONE

### 1. INTRODUCTION

Over the last quarter of a century two new and complementary themes have had considerable impact on the development of contemporary international law—environmental protection and sustainable development. Their significance is not simply phenomenological, although they are important in that respect. More fundamentally, they pose some of the most interesting challenges to international law-making, while also offering innovative solutions to some of the systemic problems of the international legal order. Many of these challenges and solutions are addressed in the chapters of this volume. They vary from the development of new concepts and new juridical principles, to the adaptation of traditional institutions and concepts to the needs of the twenty-first century.

As the UN General Assembly recognized in 1982 in the World Charter for Nature, terrestrial and marine ecosystems are quite literally ‘life-support systems’.<sup>1</sup> The exploration of the celestial bodies as well as research on the history of climate changes reinforces the now obvious point that the very continuation of human life on the planet depends on the continued existence of its physical and biological systems within a relatively narrow range of parameters. These conditions include not only the maintenance of productive ecosystems but also the continued existence of the ozone layer and climate system. Others have pointed out that these global environmental concerns have changed our perceptions of the nature of sovereignty as much as they have changed our views of the vulnerability of our planet.<sup>2</sup> Rapid advances in science and technology may have given us the internal combustion engine, air-conditioning, and space travel, as well as unparalleled advances in medicine, but not without cost. The hole in the ozone layer, land degradation, marine pollution, and probably (or perhaps possibly) global climate change are the prices that we have paid and may still have to pay.

<sup>1</sup> This term was popularized by its use in the 1982 World Charter for Nature, UNGA Res. 37/7 (XXXVII), 22 *ILM* 455 (1983).

<sup>2</sup> Handl, ‘Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law’ (1990) 1 *YbIEL* 3, at 32.



These new threats to natural life-support systems force us into a different view of the demands that mankind can legitimately make upon the planet. It is no longer easy to accept that states may do whatever they please within their own territory or on the high seas when we know that certain types of activity—such as the release of ozone-depleting chemicals or the burning of fossil fuels—may well cause damage to global environmental systems. It is for reasons of this kind that, in the development of treaty and custom, a rigidly traditional view of state territory and state sovereignty under which activities within national jurisdiction are unchallengeable by other states can no longer be compatible with serious attempts to address global environmental problems. As Handl has said, ‘sovereignty signals no longer a simple *status negativus*, a legal basis for exclusion, but has become a legal basis for inclusion, or a commitment to co-operate for the good of the international community at large . . .’.<sup>3</sup> Nowhere can this view be seen more clearly than in the text of the 1992 Rio Declaration on Environment and Development.

## 2. THE 1992 RIO DECLARATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT

As the following chapters of this book will demonstrate, the 1992 Rio Declaration on Environment and Development<sup>4</sup> has had significant impact in many areas of law-making. Moreover, it appears to be one of the ‘great number of instruments’ setting out new norms of international environmental law to which the International Court of Justice refers in the *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Dam*,<sup>5</sup> and on which the Court also relied explicitly in its *Advisory Opinion on the Legality of Nuclear Weapons*.<sup>6</sup> As Alan Boyle notes in Chapter 4, the Declaration is part of an ongoing process of codification and development of international environmental

<sup>3</sup> Handl, ‘Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law’ (1990) 1 *YbIEL* 3, at 32.

<sup>4</sup> *Report of the UNCED*, I (1992) UN Doc. A/CONF.151/26/Rev. 1. For *Reports of the Preparatory Committee* see UN Doc. A/CONF.151/PC/L.31, Annex (1991); A/CONF.151/PC/78 (1991); A/CONF.151/PC/WG 111.2 (1991); A/CONF.151/PC/WG 111/L5, L6, L8/Rev. 1, L.20–8 (1991–2). On the Declaration see Sand, ‘International Law on the Agenda of the UNCED’ (1992) 3 *CJIELP* 1; id., ‘UNCED and the Development of International Environmental Law’ (1992) 3 *YbIEL* 3; Mann, ‘The Rio Declaration’ (1992) *Proc. ASIL* 405; Pallemmaerts, in Sands (ed.), *Greening International Law* (London, 1993), 1–19; Porras, *ibid.*, 20–35; Sands, *Principles of International Environmental Law* (Manchester, 1995), 48–54; Kiss, in Campiglio, *et al.*, *The Environment after Rio* (London, 1994), 55–64; various authors (1993) 4 *CJIELP* 1–215; Wirth, ‘The Rio Declaration on Environment and Development: Two Steps Forward and One Back or Vice Versa?’ (1995) 29 *GLR* 599; Birnie and Boyle, *International Law and the Environment*, 2nd edn. (Oxford, forthcoming), ch. 3.

<sup>5</sup> *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Dam* (1997) *ICJ Reports* 7.

<sup>6</sup> *Advisory Opinion on the Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict* (1996) *ICJ Reports*, 226.

law, while it has also been seen by other writers as marking a transition from international environmental law and international economic law to an international law of sustainable development.<sup>7</sup>

Three factors give the Rio Declaration significant authority and influence in the articulation and development of contemporary international law relating to the environment and sustainable development. First, unlike the earlier Stockholm Declaration of 1972, its language is in most cases obligatory. Although some principles use the words ‘States should . . .’, most start with the injunction that ‘States shall . . .’.<sup>8</sup> There is little doubt that many of its carefully drafted terms are capable of being and were intended potentially to be norm-creating or to lay down the parameters for further development of the law. The UN General Assembly endorsed the Declaration, referring to it as containing ‘fundamental principles for the achievement of sustainable development, based on a new and equitable global partnership’; it also called on the Commission on Sustainable Development and the UN Secretary-General to promote incorporation of the principles of the declaration in the implementation of Agenda 21 and in UN programmes and processes, and urged governments to promote their widespread dissemination.<sup>9</sup>

Secondly, its twenty-seven principles represent something of a ‘package deal’, negotiated by consensus, rather like the 1982 UNCLOS,<sup>10</sup> and must be read as a whole. The Rio Declaration has thus been called: ‘a text of uneasy compromises, delicately balanced interests, and dimly discernible contradictions, held together by the interpretative vagueness of classic UN-ese.’<sup>11</sup> Some of its provisions thus reflect the interests of developed states, such as Principles 4 (integration of environmental protection and development), 10 (public participation), 15 (the precautionary approach), and 17 (environmental impact assessment). Others were more strongly supported by developing states, including Principle 3 (right to development), Principles 6 and 7 (special needs of developing states and common but differentiated responsibility), and Principles 5 and 9 (poverty alleviation

<sup>7</sup> Sands, ‘International Law in the Field of Sustainable Development’ (1994) 65 *BYBIL* 303; Lang (ed.), *Sustainable Development and International Law* (London, 1995), 275.

<sup>8</sup> On the difference between ‘should’ and ‘shall’ see Nordquist (ed.), *UNCLOS 1982: A Commentary* (Dordrecht, 1993), ii, pp. xlv–xlvi.

<sup>9</sup> UNGA Res. 47/190 and 191 (1992) and 48/190 (1993).

<sup>10</sup> On the package deal consensus character of the UNCLOS III Conference see UNGA Res. 2750 XXV (1970) and 3067 XXVIII (1973); and UN, *Official Text of the 1982 UNCLOS* (New York, 1983), Introduction, pp. xix–xxvii, and Final Act. See also Buzan, ‘Negotiating by Consensus’ (1981) 75 *AJIL* 324–48, and Caminos and Molitor, ‘Progressive Development of International Law and the Package Deal’ (1985) 79 *AJIL* 871. On the Rio negotiations see Adede, in Campiglio, *et al.*, *The Environment after Rio*, 3–14; Johnson (ed.), *The Earth Summit* (London, 1993); Antrim, ‘The UNCED Negotiating Process’ (1992) 18 *OCM* 79; and report in (1992) 22 *EPL* 204–25.

<sup>11</sup> Porras, in Sands (ed.), *Greening International Law*, 20, and see above, n. 4.

and capacity building). One illustration of the Declaration's package-deal character is the conjunction of Principles 3 and 4, which together form the core of the principle of sustainable development. Throughout, the principal concern of the Declaration, and of those who negotiated it, was to integrate the needs of economic development and environmental protection in a single, if not wholly coherent, ensemble. The implications of this interdependence are also apparent in the concept of 'common but differentiated responsibility', referred to in Principle 7 and in the Climate Change Convention.<sup>12</sup>

Thirdly, the Declaration reflects a real consensus of developed and developing states on the need for generally agreed norms of international environmental protection. Despite certain reservations on the part of the United States,<sup>13</sup> the principles and rules it contains have a universal significance and cannot be dismissed as the work of one segment of international society.<sup>14</sup> For the first time it is now possible to point to a truly international consensus on some core principles of law and policy concerning environmental protection and sustainable development.

Also worth noting are those matters which the Rio Declaration does not address, mainly at the insistence of developing countries. The human right to a decent environment articulated in Principle 1 of the Stockholm Declaration is not repeated.<sup>15</sup> The Rio Declaration is explicitly anthropocentric in character (Principle 1) and makes no reference to animal rights or the preservation of natural heritage. It does not deal with environmental crimes. On liability for environmental damage it merely reiterates the need to develop the law (Principle 13).<sup>16</sup> Moreover, Principle 12 on trade policy and Principle 16 on the 'polluter pays' principle are, unusually, expressed in aspirational rather than obligatory terms, suggesting a rather weaker commitment on these economic issues than developed states would have liked to see.

Despite these qualifications, it is right to see the Rio Declaration in generally positive terms. It is much too pessimistic to characterize it as a backward step in the development of international environmental law.<sup>17</sup> On the contrary, the Declaration has articulated the shared expectations of developed and developing states and brought together an important body

<sup>12</sup> See Birnie and Boyle, *International Law and the Environment*, 2nd edn., ch. 3.

<sup>13</sup> The United States joined in the consensus, but subject to reservations with regard to Principles 3, 7, 12, and 23. See UN Doc. A/CONF. 151/26/Rev. 1 (vol. ii) (1993), para. 16.

<sup>14</sup> For the position taken by developing countries at UNCED see South Centre, *Environment and Development: Towards a Common Strategy of the South in the UNCED Negotiations and Beyond* (Geneva, 1991); Mensah, in Campiglio, *et al.*, *The Environment after Rio* (London, 1994), 33–54; Griffith, 'The South and the UNCED' (1992) 18 *OCM* 55.

<sup>15</sup> See below Ch. 4.

<sup>16</sup> On subsequent development of liability law see Göransson, below, Ch. 15.

<sup>17</sup> For pessimistic assessments see Pallemmaerts, above, n. 4, and Wirth, above, n. 4.

of new and existing law. As Freestone observes: 'In other words, a system of international environmental law has emerged, rather than simply more international law rules about the environment.'<sup>18</sup> If this is correct, then the Rio Declaration should not be underestimated by lawyers, and its contribution to the codification and progressive development of international law relating to the environment and sustainable development is likely to be considerable and significant.

### 3. THE INFLUENCE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT ON THE LAW

The defining role of sustainable development in the evolution of international law and policy on protection of the environment<sup>19</sup> secured near universal endorsement at the Rio Conference on Environment and Development. It informs not only much of the Rio Declaration, but also the Conventions on Climate Change and Biological Diversity, and, as Yankov shows in Chapter 12, Agenda 21, the programme of action adopted by the UNCED Conference. The latter refers in its preamble to the need for a 'global partnership for sustainable development', and most of its provisions are intended to promote implementation of the concept. Indeed, Mensah demonstrates clearly in Chapter 13 how these same concepts underpinned the development of the 1995 Washington Declaration and the Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities<sup>20</sup> mandated by Chapter 17 of Agenda 21.

The concept of sustainable development had begun to evolve at the Stockholm Conference in 1972, and was later endorsed explicitly by the Brundtland Commission and in the declarations and policy statements of numerous intergovernmental conferences and international organizations, including the World Charter for Nature.<sup>21</sup> Since Rio, sustainable development has been adopted as a policy by numerous governments,<sup>22</sup> while its

<sup>18</sup> 'The Road from Rio: International Environmental Law after the Earth Summit' (1994) 6 *JEL* 193. See also Porras, above, n. 4.

<sup>19</sup> See Lang (ed.), *Sustainable Development and International Law* (London, 1995); Ginther, Denters, and de Waart (eds.), *Sustainable Development and Global Governance* (London, 1995); Sands, 'International Law in the Field of Sustainable Development' (1994) 65 *BYIL* 303; McGoldrick, 'Sustainable Development and Human Rights: An Integrated Conception' (1996) 45 *ICLQ* 796.

<sup>20</sup> UNEP/OCA/LBA/IG.2/L4; (1995) 6 *YbIEL* 883. See below, Ch. 13.

<sup>21</sup> Above, n. 1.

<sup>22</sup> See e.g. EC, *5th Environmental Action Programme*, Com. (92) 23 Final; UK, *Sustainable Development: The UK Strategy*, Cm. 2426 (1994) and Environment Act 1995; USA, *Sustainable America—A New Consensus* (1996); Australia, *National Strategy for Ecologically Sustainable Development and Intergovernmental Agreement on Environment* (1995); The Netherlands, *National Environmental Policy Plan and Environment Programme 1997–2000*; India, *Environmental Action Plan* (1993); China, *National Agenda 21* (1994); Philippines, *Philippines Agenda 21* (1995) and see generally national reports to the Commission on Sustainable Development.

implementation through Agenda 21 is monitored internationally by the new Commission on Sustainable Development.<sup>23</sup>

The international community's strong commitment to the concept of sustainable development has had and will continue to have a considerable evolutionary impact on existing international environmental law and on the development of new law. Principle 27 of the Rio Declaration calls specifically for further development of international law 'in the field of sustainable development', and at the request of the Commission on Sustainable Development, UNEP initiated a study in 1995 of 'the concept, requirements and implications of sustainable development and international law'.<sup>24</sup> Sustainable development also forms an important element in the elaboration of global environmental responsibility by the Rio instruments.<sup>25</sup> Its most potentially revolutionary aspect, however, is that it makes a state's management of its own domestic environment and resources a matter of international concern for the first time in a systematic way.<sup>26</sup> In both the global and the domestic context it may have acquired the character of an *erga omnes* principle.<sup>27</sup> However, not all aspects of the law relating to sustainable development are necessarily relevant to the protection of the environment, nor do all aspects of international environmental law concern sustainable development. Animal rights, and the conservation of polar bears, pandas, and other 'charismatic mega-fauna' may fall into this latter category, while transboundary environmental disputes also do not necessarily raise questions concerning sustainable development.

That the concept of sustainable development is already affecting international law can be observed as Rosalyn Higgins demonstrates in Chapter 5, in the decision of the International Court of Justice in the *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Dam*, in which the Court referred for the first time to 'this need to reconcile economic development with protection of the environment [which] is aptly expressed in the concept of sustainable development'.<sup>28</sup> The Court's judgment has significant implications for the law of international watercourses and it goes far towards modernizing the older customary law along the lines indicated by the International Law Commission and the 1997 UN Convention on the

<sup>23</sup> See the Commission's mandate in UNGA Res. 47/191 (1992).

<sup>24</sup> See UNEP GC Decision 18/9 (1995) and Working Papers UNEP/IEL.WS/1/2 (1995) UNEP/IEL.WS/2/1 (1995); Final Report, UNEP/IEL/WS/3/2 (1996).

<sup>25</sup> See 1992 Framework Convention on Climate Change, Article 3, in Birnie and Boyle, *Basic Documents on International Law and the Environment* (Oxford, 1995), 252; 1992 Convention on Biological Diversity, Articles 8 and 10, *ibid.* 390. See also 1994 Convention to Combat Desertification, Articles 4 and 5, *ibid.* 513.

<sup>26</sup> See Birnie and Boyle, *International Law and the Environment*, 2 edn., ch. 3.

<sup>27</sup> See Judge Weeramantry's separate opinion in the *Gabčíkovo-Nagymaros Case* and Ragazzi, *The Concept of International Obligations Erga Omnes* (Oxford, 1997).

<sup>28</sup> (1997) *ICJ Reports*, 7, at para. 140.

Non-Navigational Uses of International Watercourses.<sup>29</sup> The latter convention was amended in its final drafting stages to take explicit account of the principle of sustainable utilization,<sup>30</sup> which is also one of the new principles applied to high seas fisheries by the 1995 Agreement Relating to the Conservation and Management of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks.<sup>31</sup> The details of the profound changes introduced into international fisheries law by the 1995 Agreement are discussed by Nelson (Chapter 6), Freestone (Chapter 7), Edeson (Chapter 8), and Treves (Chapter 11), but for present purposes it should be observed that both the 1997 Convention and the 1995 Agreement have the effect of redefining existing legal concepts of equitable utilization of shared resources and freedom of fishing on the high seas.

However, there remain fundamental uncertainties about the nature of sustainable development, which the Rio Declaration does not resolve, but which have a direct bearing on the question whether sustainable development is in any sense a legal principle.<sup>32</sup> If it is a principle to be interpreted, applied, and achieved primarily at national level, by individual governments, there may be only a limited role for international definition and oversight. If, however, there is to be international accountability for achieving sustainability, whether globally or nationally, then it must be clear what the criteria for measuring this standard are, and what the evidential burden is in assessing the performance of individual states. Although the Commission on Sustainable Development does have a role in assessing national reports on implementation of Agenda 21, and in defining future policy,<sup>33</sup> at present it is not the job of the Commission to answer the question whether any particular policy or development is or is not sustainable, although as its work evolves it may become clearer what are the parameters of the principle and the criteria for measuring it. Thus, although it is possible to identify the main elements of the concept, it is far from certain what their specific normative implications are, or, indeed, how they relate to each other, or to human rights law and international economic law.<sup>34</sup>

There is, however, another dimension to a discussion of the influence of sustainable development on existing law: the extent to which its concerns are addressed or reflected within the development of general international law or its institutions. In Chapter 2 Philippe Sands addresses the problems of integrating environmental law and sustainable development within the

<sup>29</sup> See UN Doc. A/51/869 (1997) and earlier reports of the International Law Commission.

<sup>30</sup> Cf. Article 5 of the ILC Draft Convention, UN Doc. A/CN.4/L492 and Add. 1 (1994) with Article 5 of the 1997 Convention as finally adopted.

<sup>31</sup> Articles 5 and 6. See below Chs. 7 and 8.

<sup>32</sup> See Handl, in Lang (ed.), *Sustainable Development and International Law*, 35–43.

<sup>33</sup> See UNGA Res. 47/191 (1992).

<sup>34</sup> But see Sands, below, Ch. 3, and McGoldrick, above, n. 19.

broader system of international law. The International Court of Justice has already faced some of these problems in the *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Dam*. The task of ‘mainstreaming’ environmental and sustainability concerns into the work of international organizations such as FAO, UNDP, the World Bank, WTO and regional bodies is an equally challenging undertaking.<sup>35</sup>

Nevertheless, as a series of chapters in this volume demonstrate, the challenges presented by environmental and natural resource issues have resulted in a number of significant legal and institutional initiatives which have advanced the apparatus available to general international law. In Chapter 14 David Anderson discusses the ways in which the still relatively novel concept of port state jurisdiction has been expanded and developed by a series of global and regional treaty regimes to respond to the need to improve the enforcement of rules regulating initially marine pollution but latterly unsustainable fishing. What can only be described as a revolution in international fisheries law is also addressed from a number of perspectives. Dolliver Nelson examines aspects of the evolution of the law up to and since UNCLOS, David Freestone discusses the development of new environmental concerns and methodologies in the 1995 Straddling Stocks Agreement, and William Edeson explores the way in which the new concepts have been put into practice at national and regional levels. Tullio Treves assesses the complex dispute settlement provisions of the 1995 Agreement. Less radical perhaps but equally significant has been the application of relatively traditional concepts of civil liability to the novel situation of vessel source marine pollution, initially by oil but more recently by any hazardous or noxious materials carried by sea. In Chapter 15 Magnus Göransson highlights the ways that the IMO has acted as the facilitator of a series of major international agreements establishing liability for damage to the marine environment.

#### 4. THE ELEMENTS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Sustainable development contains both substantive and procedural elements. The substantive elements are mainly set out in Principles 3–8 of the Rio Declaration. They include the sustainable utilization of natural resources; the integration of environmental protection and economic devel-

<sup>35</sup> On the World Bank see *Mainstreaming the Environment* (Washington, DC, 1995) and *Mainstreaming the Global Environment in World Bank Operations*, GEF/c.12/6 (1998). On UNDP see *Mainstreaming the Global Environmental Issues: Report for UNDP to the GEF Council*, GEF/c.12/4 (1998). On the WTO see Schoenbaum, ‘International Trade and Protection of the Environment: The Continuing Search for Reconciliation’ (1997) 91 *AJIL* 268; Charnovitz, ‘The World Trade Organisation and the Environment’ (1998) 8 *YbIEL* 98. Generally, see Di Leva, ‘International Environmental Law and Development’ (1998) 10 *GIELR* 501.

opment; the right to development; and the pursuit of equity in the allocation of resources both within the present generation and between present and future generations (intra- and inter-generational equity). None of these concepts is new, but the Rio Declaration brings them together in a more systematic form than hitherto. The principal procedural elements are found in Principles 10 and 17 dealing with public participation in decision-making and environmental impact assessment. Again, none of these is new, but never before have they secured such widespread support.

### (a) Sustainable Utilization

Principle 8 of the Rio Declaration talks only of the need to 'reduce and eliminate unsustainable patterns of production and consumption'. The idea that sustainable development involves some limits on the utilization of natural resources can, however, be observed in both the Climate Change and Biological Diversity Conventions, and the term 'sustainable utilization' is expressly employed in the 1995 Agreement for the Conservation of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks, the 1997 Convention on the Non-Navigational Uses of International Watercourses, and the 1994 International Tropical Timber Agreement. Older agreements refer to 'maximum (or optimum) sustainable yield', or 'optimum sustainable productivity'; while the precise meaning of these various terms may not be the same, the idea of sustainable exploitation is common to all of them.<sup>36</sup>

Underlying all of these agreements is a concern for the more rational use and conservation of natural resources and a desire to strengthen existing conservation law. Although an important element of sustainable development, sustainable utilization is an independent concept which is best understood in the context of the evolution of international law concerning the conservation of natural resources. The precautionary principle, endorsed by Principle 15 of the Rio Declaration, is also an important element of the evolving concept of sustainable utilization, because it addresses the key question of uncertainty in the prediction of environmental effects. In Chapter 7 David Freestone considers the evolution of this principle in the context of international fisheries law, where, as he observes, it may bring profound change to the present unsatisfactory conservation regime.

<sup>36</sup> The World Charter for Nature refers to 'optimum sustainable productivity' (paragraph I. 4); the 1958 Geneva Convention on Fishing and the Conservation of the Living Resources of the High Seas uses the term 'optimum sustainable yield' (Article 2); the 1982 UN Convention on the Law of the Sea refers to 'maximum sustainable yield' (Article 61); see Birnie and Boyle, *International Law and the Environment* (Oxford, 1992), 437–40, and for a scientific perspective see Hilborn, Walters, and Ludwig, 'Sustainable Exploitation of Renewable Resources' (1995) 26 *Ann. Rev. Ecol. Syst.* 45–67.



### (b) Integration of Environmental Protection and Economic Development

Principle 4 of the Rio Declaration provides that 'environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it'. The requirement of integration permeates the Rio instruments,<sup>37</sup> as well as Agenda 21,<sup>38</sup> and it is reflected in subsequent agreements and declarations including the 1994 Convention to Combat Desertification<sup>39</sup> and the 1995 Washington Declaration on Protection of the Marine Environment from Land-based Activities.<sup>40</sup> Integration had also been endorsed, although not in obligatory terms, in the 1972 Stockholm Declaration;<sup>41</sup> it has since been incorporated in certain regional agreements<sup>42</sup> and has become a concern of much national environmental law.<sup>43</sup> As we have seen, the need to integrate environmental protection and economic development was regarded by the International Court of Justice as one of the decisive elements of the *Gabčikovo-Nagymaros* case.

The purpose of Principle 4 is to ensure that development decisions do not disregard environmental considerations. It is fundamental to the concept of sustainable development and has implications across a broad range of national and international policy, as can be seen from Agenda 21, which refers to the 'more systematic consideration of the environment when decisions are made on economic, social, fiscal, energy, agricultural, transportation, trade and other policies'.<sup>44</sup> Since 1989 the World Bank and then the other multilateral development banks have sought to integrate environmental assessment into their lending policies.<sup>45</sup> The integration of environmental considerations is also an issue affecting international trade, although here, as Philippe Sands reminds us in Chapter 3, there remains significant scope for conflict. While Principle 12 of the Rio Declaration reflects the concerns of free trade advocates that environmental restrictions should not constitute disguised or arbitrary interference with free trade, GATT has been slower to take full account of the needs of environmental protection. As several of the following chapters will show, global and

<sup>37</sup> 1992 Convention on Climate Change, Article 3(4); 4(1)(f); 1992 Convention on Biological Diversity, Article 6.

<sup>38</sup> See Agenda 21, ch. 8.

<sup>39</sup> Article 4(2). <sup>40</sup> UNEP/OCA/LBA/IG.2/L.4 (1995). See below, Ch. 13.

<sup>41</sup> Principle 13.

<sup>42</sup> 1978 Treaty for Amazonian Co-operation, Preamble (1978) 17 *ILM* 1045; 1978 Kuwait Regional Convention for Co-operation on the Protection of the Marine Environment from Pollution, Preamble (1978) 17 *ILM* 511; 1985 ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources, Article 2(1) (1985) 15 *EPL* 64.

<sup>43</sup> Above, n. 22.

<sup>44</sup> Agenda 21, Ch. 8.2.

<sup>45</sup> Since Oct. 1989 all investment projects proposed for World Bank consideration must be screened for their potential environmental impacts. This requirement was originally contained in a confidential Operational Manual Statement, but was issued as an Operational Directive (OD 4.01 on Environmental Assessment) in Oct. 1991. In Dec. 1998 it was reissued as Operational Policy 4.01. See Di Leva, 'International Environmental Law and Development' (1998) 10 *GIELR* 501.

regional treaties which deal with pollution and conservation already evidence the integration to an often significant degree of the concerns of business, industry, and government with regard to economic development. Nowhere is this better illustrated than in the law relating to land-based sources of marine pollution, considered by Thomas Mensah in Chapter 13.

Some critics view Principle 4 as mistakenly suggesting that there is no longer any conflict between environmental protection and economic development: 'It ambiguously stands as much for the subordination of environmental policies to economic imperatives in the eyes of some, as for the converse to others.'<sup>46</sup> This is to view integration in isolation, and to extract it from the broader process of decision-making and accountability in which the Rio Declaration locates it, but the criticism does remind us that the pursuit of purely 'environmental' values is not what the concept of sustainable development is intended to serve. Yet, if integration may not be a panacea, it remains more likely to secure a balanced view of environmental needs than separation.

Qualifications of this kind apart, integration is a well-established and intrinsic feature of international environmental regulation, and of most developed economies. To this extent the real implications of Principle 4 are more to be found in its impact on developing countries, where environmental considerations have historically not been prominent in development planning, and in the practice of the World Bank and other development agencies.

### (c) The Right to Development

Principle 3 of the Rio Declaration is the first occasion on which the international community has fully endorsed the previously controversial concept of a 'right to development'.<sup>47</sup> Critics have argued that this is not a right at all and point to its uncertain character in the 'Declaration on the Right to Development' adopted by the General Assembly in 1986,<sup>48</sup> and reiterated in the 1993 Vienna Declaration on Human Rights.<sup>49</sup> Composed

<sup>46</sup> Pallemerts, in Sands (ed.), *Greening International Law*, 17.

<sup>47</sup> See Dupuy (ed.), *Le Droit au développement au plan international* (Dordrecht, 1980); Alston, 'Making Space for New Human Rights: The Case of the Right to Development' (1988) 1 *Harv. Human Rights Yb.* 21; Rich, 'The Right to Development: A Right of Peoples?', in Crawford (ed.), *The Right of Peoples* (Oxford, 1988), ch. 3; Rosas, 'The Right to Development', in Eide, Krause, and Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook* (Dordrecht, 1995), ch. 16, and references there cited.

<sup>48</sup> UNGA Res. 41/128 (1986), adopted by 146 votes to 1 (USA) with 8 abstentions (Denmark, FRG, Finland, Iceland, Israel, Japan, Sweden, UK).

<sup>49</sup> 1993 World Conference on Human Rights: Vienna Declaration and Programme of Action, UN Doc. A/CONF.157/23 (1993) 32 *ILM* 1661, adopted by consensus. For an account of the subsequent work of the Working Group on the Right to Development see Rosas, above, n. 47.

of an amalgam of interstate obligations, collective rights, and individual human rights, the right to development is sometimes referred to as a 'third-generation' human right; others see it as unnecessary and unhelpful to the promotion either of development or of human rights.<sup>50</sup> Although partly drawn from existing conventional economic and social rights, the legal status of the right to development has been and remains doubtful. Its inclusion in the Rio Declaration represents a success for developing country advocates, and reflects concerns that environmental protection should not outweigh their need for economic development. It was thus intended as a counterweight to Principle 4. At the same time, Principle 3 does introduce the further important limitation that the right to development must be fulfilled 'equitably' so as to meet both developmental and environmental needs of present and future generations. Clearly, it is not an absolute right but one whose scope is defined only in relation to other competing factors. This may help explain why the United States continues to assert that development is not a right at all but only a 'goal'.<sup>51</sup> Moreover, the right to develop requires 'full respect for the principles of international law concerning friendly relations and cooperation among states in accordance with the Charter of the United Nations'.<sup>52</sup> To that extent it cannot override existing international law concerning protection of the environment.

#### (d) Inter-generational Equity

The theory of inter-generational equity has been advanced to explain the optimum basis for the relationship between one generation and the next. The theory requires each generation to use and develop its natural and cultural heritage in such a manner that it can be passed on to future generations in no worse condition than it was received.<sup>53</sup> Central to this idea is the need to conserve options for the future use of resources, including their quality, and that of the natural environment.

In its 1987 report, the World Commission on Environment and Development ('the Brundtland Commission') defined sustainable development as 'development that meets the needs of the present without compromising

<sup>50</sup> Alston, above, n. 47. <sup>51</sup> Above, n. 13.

<sup>52</sup> Article 3(2), Declaration on the Right to Development, 1986.

<sup>53</sup> Brown-Weiss, *In Fairness to Future Generations* (Dobbs Ferry, NY, 1989); Goa Guidelines of Inter-generational Equity, 1988, *ibid.*, Appendix A. Vaughan Lowe provides a critique of the theory as expounded by Brown-Weiss, below, Ch. 2. See also Redgwell, in Churchill and Freestone (eds.), *International Law and Global Climate Change* (London, 1991), ch. 3; D'Amato, 'Do We Owe a Duty to Future Generations to Preserve the Global Environment?' (1990) 84 *AJIL* 190; Gundling, 'Our Responsibility to Future Generations', *ibid.* 207; Supanich, 'The Legal Basis of Intergenerational Responsibility: An Alternative View—The Sense of Intergenerational Identity' (1992) 3 *YbIEL* 94.

the ability of future generations to meet their own needs'.<sup>54</sup> This is an inadequate and incomplete prescription, which begs elaboration, but it does emphasize the centrality of inter-generational equity to the concept of sustainable development. The same generational perspective underlies references in the 1972 Stockholm Declaration to man's responsibility to protect the environment and the earth's natural resources.<sup>55</sup> Inter-generational equity is explicitly referred to in Principle 3 of the 1992 Rio Declaration, which provides for the right to development to be fulfilled 'so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations'. It is reiterated in the same terms in the 1993 Vienna Declaration on Human Rights, while Article 3(1) of the 1992 Convention on Climate Change calls for inter-generational equity to be taken into account in decisions of the parties to that convention. These international declarations indicate the importance now attached in international policy to the protection of the environment for the benefit of future generations.

Weiss argues that inter-generational equity is already part of the fabric of international law.<sup>56</sup> It is true that the policy which underlies a number of global environmental treaties is the avoidance of irreversible harm, as in the Ozone Convention, the Convention on Biological Diversity, and the Convention on Climate Change. It is also possible to point to new fisheries conservation treaties which require cooperation in the management of stocks and ecosystems for the purpose of maintaining sustainable productivity.<sup>57</sup> The phasing out of dumping at sea, particularly of radioactive waste, the elaboration of a comprehensive regime of ecosystem protection for Antarctica including the prohibition on mineral-related activities and the designation of the continent as a world park, which Catherine Redgwell discusses in Chapter 9, and the adoption of further controls on whaling through the International Whaling Commission and regional conventions evaluated by Robin Churchill in Chapter 10, do point to a real concern for the interests of future generations.<sup>58</sup> Those generations will benefit to the extent that these regimes are successful, and the record of actual practice will doubtless demonstrate the level of commitment to any theory of inter-generational equity. What they do not demonstrate is endorsement of the generational rights perspective promoted by Brown-Weiss or the conclusion that future generations have been endowed with justiciable rights in international law.

But the essential point of the theory, that man has a responsibility for the future, and that this is an inherent component of sustainable development, is incontrovertible, however it is expressed. The question then becomes one

<sup>54</sup> WCED, *Our Common Future* (Oxford, 1987), 43.

<sup>55</sup> Principles 1 and 2. See also 1968 African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources, 1001 *UNTS* 4.

<sup>57</sup> See below, Chs. 7, 8, and 9.

<sup>58</sup> See below, Chs. 9, 10, and 12.

<sup>56</sup> Above, n. 53.

of implementation.<sup>59</sup> The examples of the London Dumping Convention, the Climate Change Convention, and the International Whaling Commission do show that some international institutions already accommodate the interests of future generations in a balancing of interests. Wider adoption of the precautionary principle, and of policies of sustainable development, will entail more institutions following this lead. The newly created Commission on Sustainable Development and the restructured Global Environmental Facility<sup>60</sup> (discussed by Freestone in Chapter 16) also reflect the evolution of a more fiduciary model of man's relationship with the environment, which may enhance inter-generational perspectives. Representation of future generations in legal proceedings before international courts is a less well developed possibility. What is lacking is a theory of representation before international tribunals capable of according standing to future generations independently of the states and international institutions which are at present the only competent parties in international litigation. Although some interstate or advisory proceedings before the ICJ can be interpreted as involving generational responsibilities, as can a few international human rights decisions, these cases all involve the present generation suing in respect of the misdeeds of the past, rather than a future generation challenging those of the present.<sup>61</sup> There is, however, no inherent reason why national courts should not permit representative proceedings on behalf of the unborn, as is not uncommon in English trust law, but much will turn on the procedural rules and the context in each legal system and no generalizations with regard to generational rights in national law are possible. In the Philippines Supreme Court plaintiffs seeking to challenge the grant of timber licences were held to have standing on behalf of themselves and future generations, but this precedent was not followed in comparable proceedings before the Supreme Court of Bangladesh.<sup>62</sup>

Viewing inter-generational equity as an element of sustainable development does not resolve the argument for stronger generational rights or international guardianship, nor does it determine the optimal balance between this generation and its successors. It does, however, provide an essential reference point within which future impacts and concerns must be considered and taken into account by present generations, as well as a process by which these and other concerns can be addressed.

<sup>59</sup> Gundling, above, n. 53.

<sup>60</sup> On the CSD see above, n. 23. On the GEF see (1994) 33 *ILM* 1273.

<sup>61</sup> *Certain Phosphate Lands in Nauru* (Nauru v. Australia) (1993) *ICJ Reps.* 322; *Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (1996) *ICJ Reps.* 226; *LCB v. United Kingdom* (1998) European Ct. of Human Rights Reports 1998-III.

<sup>62</sup> *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources* (1994) 33 *ILM* 173; *Farooque v. Government of Bangladesh* (1997) 49 *DLR (AD)* 1.

### (e) Intra-generational equity

If the theory of inter-generational equity can be criticized for neglecting intra-generational considerations, the same cannot be said of the concept of sustainable development. In both the Brundtland Report and Agenda 21 there is no doubt that redressing the imbalance in wealth between the developed and developing worlds and giving priority to the needs of the poor are important policy components of sustainability. Unlike inter-generational equity, intra-generational equity addresses inequity within the existing economic system.

The Rio Declaration does not refer by name to any concept of intra-generational equity, but several of its substantive provisions, and of the Climate Change and Biological Diversity Conventions, imply that intra-generational concerns are now an element in the contemporary development of international environmental law. Apart from Principle 5, which calls for cooperation to eradicate poverty, intra-generational equity is served mainly by a recognition of the special needs of developing countries. In global environmental conventions such as the Ozone and Climate Change Conventions this takes the form of financial assistance, capacity-building, and the principle of common but differentiated responsibility. The Biological Diversity Convention, unusually, goes further by establishing a framework under which developing countries are entitled to a 'fair and equitable' sharing of the benefits arising from the use of genetic resources found in their territory.<sup>63</sup> In effect, a trade-off between conservation and economic equity is at the core of this convention, although troubled by unsettled questions concerning intellectual property rights and the feasibility of controlling the activities of multinational drug companies.<sup>64</sup>

Equity, and equitable utilization, are well-established general principles of international law; their application to an intra-generational context is more novel, however. At present it cannot easily be argued that equity in this form is 'already part of the fabric of international law' or has any applicability outside the limited context of the Rio instruments in which it has so far been employed.

### (f) Procedural Elements

No discussion of sustainable development should overlook the procedural elements which facilitate implementation at national level. Environmental impact assessment and public participation in decision-making perform

<sup>63</sup> Article 15(7). See also Agenda 21, ch. 15.4(d); 1992 Forest Principles; Shelton, 'Fair Play, Fair Pay: Preserving Traditional Knowledge and Biological Resources' (1994) 5 *YbIEL* 83-4.

<sup>64</sup> See generally Bowman and Redgwell (eds.), *International Law and the Conservation of Biological Diversity* (London, 1996).

the function of legitimizing decisions and, if properly employed, may also improve their quality. Their role is not limited to the pursuit of sustainability, however, but has equal relevance to global and transboundary environmental law. In the latter context they have formed part of the work of the ILC in its codification of the law relating to transboundary risk.<sup>65</sup> EIA and public participation are also the subject of two important ECE treaties.<sup>66</sup>

##### 5. THE LEGAL STATUS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

No easy answer can be given to the question whether international law now requires that all development should be sustainable. It is clear, given the breadth of international endorsement for the concept, that few states would quarrel with the proposition that development should in principle be sustainable and that all natural resources should be managed in this way. Nevertheless, given the social and economic value judgments involved in deciding on what is sustainable, and the necessity of weighing conflicting factors, of which environmental protection is only one, states inevitably retain substantial discretion in interpreting and giving effect to the alleged principle, unless specific international action has been agreed. It is difficult to see an international court reviewing national action and concluding that it falls short of a standard of 'sustainable development'. The International Court of Justice did not do so in the *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Dam*, preferring instead to address more readily justiciable questions such as the equitable allocation of waterflow or the applicability of international environmental standards in the operation of the hydroelectric system.<sup>67</sup> It is possible that other international bodies, such as the Commission on Sustainable Development, or a Watercourse Commission, might be better able to decide whether a particular development is sustainable, but this too is unlikely to be easy except in an extreme case. As we saw earlier, such a task is not at present within the mandate of the CSD. Normative uncertainty, coupled with the absence of justiciable standards for review, strongly suggest that there is as yet no international legal obligation that development must be sustainable,<sup>68</sup> and that decisions on what constitutes sustainability rest primarily with individual governments.

<sup>65</sup> See 1998 ILC Draft Articles on Prevention of Transboundary Damage from Hazardous Activities, Article 8, in *Rept. of the ILC to the General Assembly*, GAOR, A/53/10, ch. 4.

<sup>66</sup> 1991 Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (1991) 30 *ILM* 802; 1998 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, UN Doc.

<sup>67</sup> Boyle, 'The *Gabčíkovo-Nagymaros* Case: New Law in Old Bottles' (1997) 8 *YbIEL* 13.

<sup>68</sup> Handl, 'Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law' (1990) 1 *YbIEL* 25. For the same reasons Handl also rejects the possibility that sustainable development is a peremptory norm of international law. See also Handl, 'The Legal Mandate of Multilateral Development Banks as Agents for Change towards Sustainable Development' (1998) 92 *AJIL* 642.

This is not the end of the matter, however. A more plausible argument is that although international law may not require development to be sustainable, it does require development decisions to be the outcome of a process which promotes sustainable development. Specifically, if states do not carry out EIAs, or encourage public participation, or integrate development and environmental considerations in their decision-making, or take account of the needs of intra- and inter-generational equity, they will have failed to implement the main elements employed by the Rio Declaration and other international instruments for the purpose of facilitating sustainable development. There is, as we shall see below, ample state practice to support the normative significance of most of these elements. Moreover, an interpretation which makes the process of decision-making the key legal element in sustainable development, rather than the nature of the development, is implicitly supported by the *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Dam*. In that decision, while not questioning whether the project was sustainable, the International Court of Justice did require the parties in the interests of sustainable development to 'look afresh' at the environmental consequences and to carry out monitoring and abatement measures to contemporary standards set by international law.<sup>69</sup> Such an approach enables international courts to further the objective of sustainable development in accordance with the Rio Declaration while relieving them of the impossible task of deciding what is and what is not sustainable.

An argument of this kind would thus focus on the components of sustainable development, rather than on the concept itself. As we have seen, sustainable utilization, environmental impact assessment, and public participation can all be viewed as independent principles, whose legal status merits separate assessment.<sup>70</sup> Even if there is no legal obligation to develop sustainably, there may nevertheless be, through incremental development, law 'in the field of sustainable development'.<sup>71</sup> Moreover, although factors such as inter- and intra-generational equity, or the integration of environment and development, may lack normative or justiciable content, a court or international institution can ensure that they are taken account of in decision-making, even if it cannot review judgments made in the light of these factors. Principles of this kind may be soft, but, as Vaughan Lowe persuasively argues in Chapter 2, they are not legally irrelevant when courts or international bodies have to apply or develop the law.<sup>72</sup> That is

<sup>69</sup> (1997) *ICJ Reports*, 7, at para. 140.

<sup>70</sup> See further Birnie and Boyle, *International Law and the Environment*, 2nd edn., ch. 3.

<sup>71</sup> Sands, above, n. 19.

<sup>72</sup> See also Handl, above, n. 66 at 24–8; Sands, in Lang (ed.), *Sustainable Development and International Law*, 53–66, but for more cautious views see Handl, *op. cit.* and Mann, in Lang (ed.) *op. cit.*, at 35–43 and 67–72.



perhaps the most important lesson to be drawn from the ICJ's references to sustainable development in the *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Dam*. Whether or not sustainable development is a legal obligation, and as we have seen this seems unlikely, it does represent a goal which can influence the outcome of litigation and the practice of states and international organizations, and it may lead to significant changes and developments in the existing law. In that very important sense, international law does appear to require states and international bodies to take account of the objective of sustainable development, and to establish appropriate processes for doing so. This volume aims both to demonstrate the achievements which have been made in addressing this objective and to illustrate the considerable challenges which still lie ahead.

This article is published in a peer-reviewed section of the Utrecht Law Review

## Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept

Sander R.W. van Hees\*

### 1. Introduction

Currently, neither EU law nor EU policy clearly explains what the concept of sustainable development means and how it must be put into practice. This is a surprising observation in times when sustainable development is more topical in the EU than it has ever been.<sup>1</sup> As a result of this lack of clarity there is a risk that EU policy decisions, legislative proposals, and Member States' policies and legislation will not be designed in conformity with the objectives of sustainable development. This could seriously frustrate the EU's commitment towards sustainable development.

This article aims to clarify the concept of sustainable development by *first* explaining the guidance which EU law and policy already offer. *Subsequently*, it will propose (I) a more workable definition<sup>2</sup> of sustainable development than the one which is currently used, and (II) a framework of application for sustainable development. The working of this framework will be demonstrated by applying it to a decision in the field of energy policy. The article will conclude with a critical note on the effectiveness of the EU's current approach to sustainable development.

The first subsection of this introduction explains why there is a need to redefine and operationalize the sustainable development concept. The last subsection gives an overview of how the rest of this article will be set up.

#### 1.1. Why is it necessary to enhance the understanding of sustainable development?

##### A. Sustainable development plays an important role in EU law

The concept of 'sustainable development' is frequently referred to in the law of the European Union. The Treaty on the European Union (TEU) mentions sustainable development as one of the goals of the

---

\* Sander van Hees LL.M is a researcher at the Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law and a lecturer of European Law at the Europa Institute, Utrecht University (the Netherlands). E-mail: [s.r.w.vanhees@uu.nl](mailto:s.r.w.vanhees@uu.nl).

1 The Europe 2020 Strategy which uses the motto 'A strategy for smart, sustainable and inclusive growth' could serve as an example of the topicality of sustainable development (Communication from the Commission 'Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth', COM(2010) 2020 final). Also the EU's new environmental action plan contains many references to sustainable development (Decision No. 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet', OJ L 354, 28.12.2013, pp. 171-200).

2 Note that the aim of this article is not to propose a material *change* to how the EU approaches the sustainable development concept. It rather proposes a new definition and framework of application which accurately *reflect* the EU's *present approach* towards sustainable development.

Union<sup>3</sup> and the preamble to the Charter of Fundamental Rights (CFR) (which is binding on the EU)<sup>4</sup> states that the EU should promote<sup>5</sup> sustainable development. According to Article 37 CFR sustainable development should also be taken into account in policy-making:

‘A high level of environmental protection and the improvement of the quality of the environment must be integrated into the policies of the Union and ensured in accordance with the principle of sustainable development.’<sup>6</sup>

The Treaty on the European Union and the CFR illustrate that sustainable development is meant to play a central role in the rules and policies of the EU.

Secondary legislation, such as the Birds Directive<sup>7</sup> and the Ecodesign Directive,<sup>8</sup> use similar terminology as the CFR. For instance, the Ecodesign Directive states:

‘[This Directive] contributes to sustainable development by increasing energy efficiency and the level of protection of the environment, while at the same time increasing the security of the energy supply.’<sup>9</sup>

These directives have sustainable development as one of their goals, which exemplifies sustainable development’s important role in EU law.

### *B. The lack of a definition of sustainable development in EU law*

Even though the above-stated legal documents refer to sustainable development, they do not clarify how the concept should be defined or implemented. Neither do other sources of EU law.<sup>10</sup> Some authors refer to two Council regulations adopted in 2000 which *do* give a definition of sustainable development (see Section 3.1 of this article). None of these regulations are, however, still in force.<sup>11</sup> The lack of a definition in the TEU and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) might not be surprising as the phrase ‘sustainable development’ was introduced by the Treaty of Amsterdam as a result of political compromise rather than due to more substantive arguments.<sup>12</sup> The Charter of Fundamental Rights and the two directives mentioned above were, however, adopted long after the concept of sustainable development gained further acknowledgement and importance within the EU.<sup>13</sup> The lack of guidance in these legal sources is therefore more surprising.

---

3 Art. 3(3) TEU states: ‘The Union shall establish an internal market. It shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment. It shall promote scientific and technological advance.’

4 The Charter is binding on the EU institutions, bodies, offices and agencies and on the Member States when they are implementing Union law. See: Charter of Fundamental Rights of the European Union, Art. 51; Treaty on European Union, Art. 6(1).

5 The preamble to the CFR states: ‘(...) The Union (...) seeks to promote balanced and sustainable development and ensures free movement of persons, services, goods and capital, and the freedom of establishment.’

6 Charter of Fundamental Rights of the European Union, Art. 37.

7 Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds (the Birds Directive), OJ L 20, 26.1.2010, pp. 7-25. Para. 5 of the preamble states: ‘The conservation of the species of wild birds naturally occurring in the European territory of the Member States is necessary in order to attain the Community’s objectives regarding the improvement of living conditions and sustainable development.’

8 Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-related products (the Ecodesign Directive), OJ L 285, 31.10.2009, pp. 10-35.

9 The Ecodesign Directive, *supra* note 8, Art. 1(2).

10 See, in this regard, for an interesting search for a definition of sustainable development in EC law: L. Krämer, ‘Sustainable development in EC law’, in H.C. Bugge & C. Voigt (eds.), *Sustainable development in international and national law*, 2008, pp. 377-379.

11 Krämer, *supra* note 10, pp. 377-379. See: Regulation 2493/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 7 November 2000 on measures to promote the full integration of the environmental dimension in the development process of developing countries (end of validity date: 31/12/2006; See Art. 11), OJ L 288, 15.11.2000, p. 1, Art. 2; and Regulation 2494/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 7 November 2000 on measures to promote the conservation and sustainable management of tropical forests and other forests in developing countries (end of validity date: 31/12/2006; See Art. 12), OJ L 288, 15.11.2000, p. 6, Art. 2.

12 For the history of the phrase ‘sustainable development’ in EU primary law see: Krämer, *supra* note 10, pp. 377-379.

13 See for instance: Council of the European Union, *Renewed EU Sustainable Development Strategy* (annex to Council Note 10917/06), 2006.

### *C. The lack of a workable definition of sustainable development in EU policy*

EU policy documents – unlike EU law – *do* offer some guidance on the meaning of sustainable development. Sometimes, they explain sustainable development by referring to the famous definition used by the UN Brundtland Commission in 1987:<sup>14</sup>

‘Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.’<sup>15</sup>

This definition is appealing because it formulates a powerful – and idealistic – goal for sustainable development. However, it does not provide guidance on how sustainable development should be *implemented*. Therefore, this definition cannot serve as a basis either for policy-making, holding the EU accountable, or as a basis for a company’s CSR policy. It is – in other words – not a *workable* definition.

The main EU policy document on sustainable development (the ‘Renewed EU Sustainable Development Strategy’) does offer some guidance on how to implement sustainable development in practice. The document formulates eight ‘policy-guiding principles’ which serve as a basis for the EU’s approach towards sustainable development.<sup>16</sup> The document does not, however, explain the content of these principles (which include, e.g., policy integration, using the best available knowledge, and the precautionary principle). Neither does the document propose a framework for the application of those principles into the day-to-day decision-making practice of the EU and the Member States.

### *D. Policy makers, NGOs, politicians and businesses need guidance on sustainable development*

In order to fully understand the EU law which speaks of sustainable development, it should be understood *what* the concept means and *how* it must be implemented. First of all this is relevant for policy-makers (at the EU and Member State level) who need to understand sustainable development in order to incorporate it correctly in their policy-making practice. Secondly, understanding sustainable development makes it easier for NGOs, citizens and politicians to hold the EU’s institutions politically (or even legally)<sup>17</sup> accountable for failing to comply with the objectives of sustainable development. Thirdly, a deeper knowledge of the methods for implementing sustainable development could help businesses when they want to contribute to sustainable development in the light of corporate social responsibility (CSR) programmes.<sup>18</sup>

#### *1.2. The goal and set-up of the article*

The goal of this article is to fill the gap between the lack of guidance, and the need for guidance on sustainable development. The article will propose a workable definition, and a framework of application. These can be used by policy-makers, NGOs, politicians and businesses in their decision-making practices. Subsequently, the proposed framework of application will be applied to a practical situation: the decision whether or not to build a new coal energy plant in the north of the Netherlands. This example will illustrate the possible functioning of the proposed framework, and its influence on a specific decision-making process.

Both the proposed definition and the framework of application are meant to *reflect* the EU’s *current* approach towards sustainable development (as laid down in law and policy). They do *not* propose a new

14 See for instance: Council of the European Union, *Renewed EU Sustainable Development Strategy* (annex to Council Note 10917/06), 2006.

15 World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, 1987, Chapter 2, Para. 1.

16 Council of the European Union, *Renewed EU Sustainable Development Strategy* (annex to Council Note 10917/06), 2006, pp. 3-5.

17 In Section 3 of this article it is argued that the essence of sustainable development is that it requires policy-makers to apply a balanced decision-making process. Enforcing sustainable development through the courts would therefore mean challenging the EU’s omission to apply such a ‘sustainable development-proof’ *decision-making process* to a specific decision (for example, when the EU adopts a new directive and it has not weighed the environmental and public health effects of that directive during the decision-making process). For an interesting account of the ‘justiciability’ of sustainable development from an international law point of view, see: A. Boyle, ‘Between process and substance: Sustainable development in the jurisprudence of international courts and tribunals’, in H.C. Bugge & C. Voigt (eds.), *Sustainable development in international and national law*, 2008, pp. 203-219.

18 The European Commission wants businesses to contribute to the EU’s sustainable development objective through corporate social responsibility initiatives. See: Communication from the Commission ‘A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility’, COM(2011) 681 final, p. 3.

design of the EU's sustainable development strategy. Nevertheless, the last part of the article will contain a critical note on the effectiveness of the EU's current approach to sustainable development.

The article has the following structure:

2. Sustainable development in current EU law and policy: overview and explanation
3. A new definition of sustainable development
4. A framework of application: sustainability impact assessment
5. The framework of application in practice: is it sustainable to build a new coal energy plant?
6. Conclusion

## 2. Sustainable development in current EU law and policy: overview and explanation

The following subsections give an overview of what guidance EU law and policy currently provide on the definition and the operationalization of sustainable development.

### 2.1. The treaties

The concept 'sustainable development' is laid down in the EU treaties as a binding objective of the European Union: an objective that the EU as an organisation should pursue. Although the treaties do *not* provide a definition of the concept, they do give indications as to how it is to be realised: sustainable development relates to the *integration* of policy areas. 'Policy integration' is recognised by many international<sup>19</sup> and EU<sup>20</sup> sources as a key element of sustainable development. Those sources also reveal that policy integration is not the *goal* of sustainable development but merely a *tool* to achieve sustainable development. In Section 2.2 more will be said on the actual goal of the concept.

Policy integration means that important policy objectives (such as stimulating the economy, protecting the environment, job growth and public health protection) must not – at the very least – be dealt with in isolation. Yet, it would be even better if, while designing a policy in one of those policy areas, the EU would take into account all the other policy objectives that were just mentioned.<sup>21</sup>

The importance of policy integration is emphasised by Article 3(3) TEU which states that it is one of the goals of the EU to achieve:

‘the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment’

Hence, sustainable development is a concept which brings together many different policy areas.

The importance of policy integration for the EU's activities is reinforced by several 'integration clauses' in the Treaty on the Functioning of the European Union. These clauses provide for a legal basis to integrate policy areas such as the protection of the environment, public health and fundamental rights with all other policy areas of the EU (including with those which are of a more economic nature, such as competition law, energy law and policies to stimulate the economy). When talking about sustainable development the policy-linking clause of Article 11 TFEU is particularly important because it states:

‘Environmental protection requirements *must* be integrated into the definition and implementation of the Union policies and activities, in particular with a view to promoting sustainable development.’

---

19 For instance: World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, 1987, Chapter 2, pp. 37-38.

20 For instance: Council of the European Union, *Renewed EU Sustainable Development Strategy* (annex to Council Note 10917/06), 2006, p. 5.

21 Apart from the Treaties, some, although very limited, guidance on the meaning of policy integration is also given in the EU Sustainable Development Strategy (which will be discussed more in depth later in this article): Council of the European Union, *Renewed EU Sustainable Development Strategy* (annex to Council Note 10917/06), 2006, pp. 5-6.

Another policy-linking clause which can be of importance within the scope of sustainable development is found in Article 9:

‘In defining and implementing its policies and activities, the Union *shall* take into account requirements linked to (...) the fight against social exclusion (...) and the protection of human health.’

Especially after the introduction – by the Treaty of Lisbon – of a general integration clause in Article 7 TFEU it cannot be denied that policy integration is an important legal obligation imposed on the EU’s institutions. Article 7 provides:

‘The Union *shall* ensure consistency between its policies and activities, taking all of its objectives into account and in accordance with the principle of conferral of powers.’

Emphasis has been added to point at the imperative nature of the policy-linking clauses.

### *Member States and sustainable development*

An interesting question which is not explicitly answered by the treaties relates to Member States. To what extent are Member States and local or regional governments required to integrate sustainable development into their activities? Member States are obliged to comply with sustainable development when they take action in policy areas which have been partly or fully harmonised by EU law. This can be derived from the principle of sincere cooperation as laid down in Article 4(3) TEU. This principle requires the Member States to assist the EU in ‘carrying out tasks which flow from the Treaties’ and to ‘refrain from any measure which could jeopardise the attainment of the Union’s objectives’.<sup>22</sup> Actions which fall under the Member States’ own competence are in principle not subject to sustainable development as a binding objective of EU law. However, Member States will nevertheless be bound by sustainable development via binding international agreements.<sup>23</sup>

Although sustainable development is (by far) not the only goal of the European Union, it is a unique goal because it influences the way in which the EU designs its policies and it puts particular focus on a simultaneous approach to policies of a very different nature. How the EU further elaborates its approach to sustainable development is dealt with in various policy documents, which will be discussed in the following sections.

## **2.2. Policy: Brundtland and the EU Sustainable Development Strategy**

The *Renewed EU Sustainable Development Strategy* – a rather general strategy document that the European Council published in 2006 – still provides the clearest picture of what the role is that the EU envisages for sustainable development. In the EU sustainable development is – or should be – mainly given practical effect through sector-specific policies and legislation (such as the energy and environmental directives). Nevertheless, the *Renewed EU Sustainable Development Strategy* has an important role in promoting and explaining sustainable development in its function as an ‘overarching long-term goal of the EU’.<sup>24</sup>

### *The UN’s Brundtland report*

The EU strategy uses the same definition for *sustainable development* as was provided by the important United Nations’ Brundtland Commission in its report entitled *Our common future* (1987). The core message of that report is that when governments and companies are striving for development and economic growth, they have a *simultaneous* responsibility to prevent production processes from inter

22 Compare to the observations on the application of the precautionary principle to Member States in: N. De Sadeleer, ‘The Precautionary Principle in EU Law’, 2010 *AV&S*, 24, Para. 1.5 (last part).

23 For example: *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), 1992, and the subsequent *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1997.

24 Communication from the Commission ‘Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development’, COM(2009) 400 final, pp. 2 and 13.

alia depleting or polluting fish stocks, forests, oceans, fresh water and clean air. Also, governments and companies should ensure that animals and agricultural land are not endangered because of their activities and that we do not run out of essential resources like coal, gas and minerals before alternatives are available. In other words: while striving for economic growth and better lives we should at the same time protect the environment and stop asking more from the Earth than it can give us over the longer term (no overexploitation). The Brundtland Commission gave the name *sustainable development* to this *parallel* (or *integrated*) approach to economic development and environmental protection and used the following definition for it:

‘Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.’<sup>25</sup>

The definition contains two important concepts: *needs* and *limitations*. On the one hand, *development* is necessary in order to provide all humans on Earth with their basic *needs* (such as water, food, shelter, education, medical care and energy); on the other hand, development is necessary to satisfy humans’ other needs that go beyond those basic needs (such as a nice house, transport and luxury appliances). Development must however (especially if it serves to satisfy the latter category of needs) be bound to *limits* of resource use. The most important argument for that is that we must guarantee that our present strife for better lives does not take away the possibility for future generations (our children and grandchildren) to meet their needs (both basic and the more luxurious ones) as well.<sup>26</sup>

The idea of sustainable development demands that we (ourselves, our governments and our companies) make sure that while producing products and services, *renewable resources* (such as forests and fish stocks) will not be degraded beyond reasonable recovery. As far as *non-renewable resources* (such as oil, gas and minerals) are concerned, we can use them but they should not run out before acceptable substitutes are available. Also, their adverse effects on the environment should be minimised.<sup>27</sup>

The ultimate goal that the Brundtland report links to sustainable development is that both the needs of present and future generations will be met, as the report clearly expressed in the above-stated definition of the concept and in other parts of the report.<sup>28</sup>

So much for the United Nations’ Brundtland report; let us now return to the EU.

### *The EU Sustainable Development Strategy – and follow-up documents*

In its *Renewed EU Sustainable Development Strategy* (EU SDS) and in subsequent policy documents, the European Council embraced the definition of sustainable development as it was used by the Brundtland Commission in 1987. While the Brundtland report focuses mainly on a parallel approach to economic development and *environmental protection*, the EU has an even higher level of ambition. In the EU, economic development should – in order to be sustainable – also run parallel to inter alia the protection of public health and fundamental rights, to the promotion of social cohesion (including, e.g., efforts to increase the labour market participation of women, older workers and migrants), to the creation of a strong financial system, the preservation of cultural diversity and to efforts in development cooperation and the eradication of poverty worldwide. Another interesting point of the EU Sustainable Development Strategy is that sustainable development is not only seen as an *internal* responsibility but also as an *external* responsibility. The EU wants to pursue themes like environmental protection and the promotion of fundamental rights not only within the 28 EU Member States, but also on the international level.<sup>29</sup> This is in line with Article 3(5) TEU.

---

25 World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, 1987, Chapter 2, Para. 1.

26 World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, 1987, chapter 2, Paras. 1-10.

27 World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, 1987, chapter 2, Paras. 11-14.

28 For example: World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, 1987, Chapter 2, Para. 15.

29 Council of the European Union, *Renewed EU Sustainable Development Strategy* (annex to Council Note 10917/06), 2006, pp. 2-7; 2009 *Review of the European Union Strategy for Sustainable Development*, COM(2009) 400 final, pp. 2-3.

The ultimate goal of sustainable development in the EU seems to be identical to the one in the Brundtland report, since the EU SDS indicates that sustainable development ‘aims at the continuous improvement of the quality of life and well-being on Earth for present and future generations.’<sup>30</sup>

Moreover, the EU SDS emphasises the importance of sustainable development by stating that it ‘is an overarching objective of the European Union set out in the Treaty, governing all the Union’s policies and activities.’<sup>31</sup> This is particularly interesting because sustainable development’s status as an overarching objective seems to oblige the EU (and to some extent the Member States)<sup>32</sup> to take the concept into account in all activities and decisions, irrespective of whether decisions are taken within the scope of an institution’s discretionary power, whether it concerns just minor decisions or whether it concerns merely recommendations or guidelines.

### **2.3. Policy-guiding principles**

In order to shape the concept of sustainable development the EU Sustainable Development Strategy formulates eight ‘policy-guiding principles.’ These policy-guiding principles could be seen as the *tools* which should help to achieve sustainable development. The Sustainable Development Strategy does not go into the meaning and content of these principles. All eight policy-guiding principles will therefore be explained below. The explanations are based on legal sources, policy documents, and academic literature.

#### **2.3.1. Policy integration and policy coherence**

As mentioned before, policy integration requires the EU to *take into account* all sustainability-related policy objectives in the decisions they take.<sup>33</sup> But what does ‘to take into account’ mean in this context? According to the EU SDS it means that policies should be ‘coherent and mutually reinforce each other.’ In other words: policies should at least not hinder the achievement of each other’s objectives, and ideally they should even contribute to each other’s objectives. As a consequence, policy areas which were in the past mainly pursuing their own – isolated – policy agendas should now open up their views to the broader objectives of the EU.

Competition policy is an example of such a policy area. It has often been declared that consumer welfare is the main objective of competition policy.<sup>34</sup> Therefore, exceptions to (for instance) the cartel prohibition are only allowed if the agreements under review create additional (economic) value for consumers ‘by lowering the cost of producing an output, improving the quality of the product or creating a new product.’<sup>35</sup> Such a one-sided approach to competition policy is not in conformity with the principle of policy integration. Policy integration demands that competition authorities (just like every other governmental body subject to EU law) look further than consumer welfare in their decision making. Competition authorities should not – for instance – automatically prohibit agreements which are harmful to consumers’ (economic) welfare, but which are (at the same time) beneficial to the environment.<sup>36</sup> The Dutch competition authority sets an interesting precedent by promising that it will assess future cartels not only on their benefits for present consumers, but also on their benefits for future consumers.<sup>37</sup> This approach makes it possible to approve cartels which have as their aim the improvement of – for instance – the environmental performance of products. Although such cartels often lead to price increases for present consumers, they will bring benefits for the consumers of the future.<sup>38</sup> This ‘reinterpretation’ of

30 Council of the European Union, *Renewed EU Sustainable Development Strategy* (annex to Council Note 10917/06), 2006, p. 1.

31 Council of the European Union, *Renewed EU Sustainable Development Strategy* (annex to Council Note 10917/06), 2006, p. 2. Emphasis added.

32 See the observations on the ‘Member States and sustainable development’ at the end of Section 2.1.

33 Council of the European Union, *Renewed EU Sustainable Development Strategy* (annex to Council Note 10917/06), 2006, pp. 5-6

34 N. Kroes, ‘European Competition Policy, delivering better markets and better choices’, Speech/05/512 London, 15 September 2005, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-05-512\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-05-512_en.htm)> (last visited 7 April 2014); P. Kalbfleisch, ‘Consumer Welfare, Innovation and Competition’, Innsbruck, 26 February 2009, <<https://www.acm.nl/nl/download/bijlage/?id=8837>> (last visited 7 April 2014).

35 Communication from the Commission ‘Guidelines on the application of Article 81(3) of the Treaty’, 2004/C 101/08, Para. 33.

36 See for a further elaboration on the relation between sustainable development and competition law and policy: S.R.W. van Hees, *A sustainable competition policy for Europe: a research on how the European cartel rules can make a stronger contribution to Europe’s sustainable development goals*, Science Shop of Law, Economics and Governance, Utrecht University, 2013.

37 ACM, *Draft Position Paper Mededinging & Duurzaamheid*, 2013, p. 14.

38 This is similar to what happened in the *CECED* decision where the European Commission suggested that the phasing out of energy-



competition policy's consumer welfare goal is less likely to hinder environmental policy, while at the same time consumer welfare can be maintained as the main goal of competition policy.<sup>39</sup>

Obviously, it is not always possible to bring contradicting policy objectives into harmony by simply interpreting policy goals in a more flexible or coherent manner. Often various policy objectives should be weighed against each other. The issue of shale gas can be used as an example: should governments extract and use shale gas because of its economic benefits, or should they not do so because of the danger of contaminated vulnerable groundwater resources, which serve as drinking water supplies? In order to be able to balance the policy objectives of *economic development* and the *protection of groundwater and drinking water resources* we must first decide how much weight should be attached to both of the policy objectives. The literature on environmental policy integration shows that opinions can vary considerably on the issue of weighing policy objectives. On the one hand, it can be argued that environmental objectives should be given priority over other (such as economic) objectives,<sup>40</sup> while it can also be argued that it is merely the goal of policy integration to find 'win-win' solutions for different policy objectives.<sup>41</sup> Both perspectives do however overlap on one point: policy integration means that some kind of balancing act should be carried out. Whether this balancing act should or should not give more weight to sustainability objectives such as the environment than to other objectives is still the subject of debate. Also EU law does not explain how to strike a balance between the protection of the environment and economic development. The treaties only indicate that for the purpose of sustainable development both objectives should be taken into account in decision-making. The task of finding a balance between concurring objectives is left – in the end – to the political process. Notwithstanding, however, that the political process should remain within the borders of some other policy-guiding principles – for example the precautionary principle – which will be discussed later in this article.

#### *Impact assessments as a tool for policy integration*

The EU Sustainable Development Strategy also mentions an important tool to achieve policy integration: impact assessments.<sup>42</sup> An impact assessment is a process that supports the European Commission while designing a new policy and which the Commission carries out for the 'most important Commission initiatives and those which will have the most far-reaching impacts.'<sup>43</sup> The process results in a document (the impact assessment report) which gives an overview of – among other things – which policy options are available (this could be new legislation, but also a continuation of the status quo) and what the potential impacts of those policy options are on various policy areas, including those related to sustainable development. The College of Commissioners will take this report into account when taking the final decision on a (legislative) proposal.<sup>44</sup> Questions that should be considered in an impact assessment are related to all kinds of policy areas. They can include for instance: 'Does the policy proposal affect drinking water resources?', 'Does the option affect the emission of greenhouse gases (e.g. carbon dioxide, methane etc.) into the atmosphere?', and 'Does the option affect the prices consumers pay?'.<sup>45</sup> Once all necessary questions have been analysed the different policy options should be compared by using at least the following three basic evaluation criteria:

---

inefficient washing machines contributed to consumer welfare in general through the decreased environmental impact of the new washing machines, although the phasing out of the old ones would result in an increase in the price of washing machines for individual consumers. See: S.R.W. van Hees, *A sustainable competition policy for Europe: a research on how the European cartel rules can make a stronger contribution to Europe's sustainable development goals*, Science Shop of Law, Economics and Governance, Utrecht University, 2013, Section 3.4.2.

39 However, it is uncertain how 'sustainable' the Dutch competition authority (ACM) actually is since it issued a preliminary opinion in 2013 which condemned an agreement between several energy producers to close down five old coal energy plants, as part of a national sustainable energy deal. See for more elaboration on this case: H. Vedder, 'Sustainable competition law; competition law kills coal closure plan, or does it?', 2013 *European Law Blog*, <<http://europeanlawblog.eu/?p=1974>> (last visited 7 April 2014).

40 U. Collier, *Energy and environment in the European Union: the challenge of integration*, 1994, pp. 44, 259.

41 U. Collier, *Energy and environment in the European Union: the challenge of integration*, 1994, pp. 35-36.

42 These should however be distinguished from Environmental Impact Assessments (which will also be necessary for permitting large projects such as the extraction of shale gas).

43 European Commission, *Impact assessment guidelines*, SEC(2009) 92, p. 6.

44 European Commission, *Impact assessment guidelines*, SEC(2009) 92, p. 4.

45 European Commission, *Impact assessment guidelines*, SEC(2009) 92, pp. 33-38.

- Effectiveness – the extent to which options achieve the objectives of the proposal.
- Efficiency – the extent to which objectives can be achieved for a given level of resources/at the least cost (cost-effectiveness).
- Coherence – the extent to which options are coherent with the overarching objectives of EU policy, and the extent to which they are likely to limit trade-offs across the economic, social, and environmental domain.<sup>46</sup>

Interests which are related to sustainable development will surely have to be assessed under the third criterion. Depending on the formulation of the goals of the policy proposal they could also be important under the first criterion. The outcome of the Commission's comparison of the policy options along the lines of these evaluation criteria could be a reason for the Commission to reconsider certain policy options (for instance because they require too much trade-offs on the environmental side). Also the comparison could help the Council to make a final decision on which policy option is the best one, because it indicates the advantages and disadvantages of each policy option.

Similar to the treaties, the EU documents on impact assessments do not however indicate what the individual weight should be of the various evaluation criteria in the decision-making process. This is understandable because an impact assessment must be seen (in the words of the Commission) as 'an aid to decision-making, not a substitute for political judgement'.<sup>47</sup>

### *2.3.2. The polluter pays principle*

Another policy-guiding principle is the polluter pays principle. The polluter pays principle seeks to ensure that 'prices reflect the real costs to society of consumption and production activities and that polluters pay for the damage they cause to human health and the environment'.<sup>48</sup> OECD documents explain that the principle means that the polluter should pay the costs of preventing and controlling pollution, irrespective of whether those costs are incurred by the producers or by the government. According to the OECD it is primarily a principle for allocating costs, which has not as its main task to bring down pollution to certain ideal levels. However, in the end consumers and producers could be tempted to adjust their buying and selling behaviour when the prices and production costs of goods and services will increase and reflect the environmental costs and the 'relative scarcity of environmental resources used in their production'.<sup>49</sup> In the EU it has been argued that the polluter pays principle should not only encompass the costs of preventing and controlling pollution, but also the costs of the recovery of environmental damage (by means of environmental liability regimes).<sup>50</sup> This idea has been reflected (although to a very limited extent) in the Environmental Liability Directive of 2004.<sup>51</sup>

The polluter pays principle is an important principle in the EU's environmental policy area. Article 191(2) TFEU states that the principle is binding on EU institutions when enacting environmental policy initiatives. Moreover, the European Court of Justice often applies the principle in its case law concerning the environment.<sup>52</sup> Through the introduction of the EU Sustainable Development Strategy the EU committed itself to apply this principle not only in the area of the environment, but in all policy areas.

### *2.3.3. The precautionary principle and the taking of preventive action*

The precautionary principle (being an important principle of EU environmental policy) comes into play when, for instance, a policy decision must be taken and if there is scientific uncertainty about the risks

46 European Commission, *Impact assessment guidelines*, SEC(2009) 92, 2009, p. 48.

47 European Commission, 'Communication on Impact Assessment', COM(2002) 276 final, pp. 9-10.

48 Council of the European Union, *Renewed EU Sustainable Development Strategy* (annex to Council Note 10917/06), 2006, pp. 3-5.

49 OECD, *The Polluter Pays Principle*, 2008, pp. 15-16.

50 European Commission, *White Paper on environmental liability*, COM(2000) 66 final, p. 11.

51 Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, OJ L 143, 30.4.2004, p. 56. See for further elaboration on the relation between the polluter pays principle and civil liability: N. De Sadeleer, 'The Polluter-pays Principle in EU Law – Bold Case Law and Poor Harmonisation', in *Pro Natura: Festschrift Til H. C. Bugge*, 2012, pp. 405-419, Para. 4. Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=2293317>> (last visited 7 April 2014).

52 P. Lindhout & B. van den Broek, 'The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice', 2014 *Utrecht Law Review* 10, no. 2, Section 3.

to public health which stem from that decision. According to the Court of Justice the precautionary principle justifies the adoption of restrictive measures when it is ‘impossible to determine with certainty the existence or extent of the alleged risk’ and when ‘the likelihood of real harm to public health persists should the risk materialise’. The measures taken should be non-discriminatory and objective.<sup>53</sup> The General Court phrases it somewhat more powerfully in the *Artogan* case by stating that if scientific uncertainty arises, EU institutions are required ‘to take appropriate measures to prevent specific potential risks to public health, safety and the environment, by giving precedence to the (...) protection of those interests over economic interests.’<sup>54</sup> It is thereby not necessary to postpone those measures until there is more specific scientific evidence available on the nature of those risks.<sup>55</sup> Therefore, the precautionary principle should be distinguished from a purely *preventive approach* where decision makers will normally only intervene when there is actual proof that a risk exists.<sup>56</sup> Although the treaties only mention the precautionary principle in Article 191(2) TFEU on the environment, the Court of First Instance (now: the General Court) held that the precautionary principle is a general principle of Community law. According to the Court the EU institutions should apply the principle also outside the specific field of environmental policy because ‘the Community institutions are responsible, in all their spheres of activity, for the protection of public health, safety and the environment.’<sup>57</sup> This finding by the Court is a clear acknowledgement of the integration clauses and of the concept of sustainable development.

According to the Commission Communication on the precautionary principle there are two phases when using the precautionary principle in policy-making. First, the nature of the scientific uncertainty and the possible risks to *the environment or human, animal or plant health* can either lead to the decision *to act*, or to the decision *not to act* at all. The Commission emphasises that this is a *political* decision. Secondly, if policy-makers decide to take action in a certain policy area, they will have to decide *how* to act.<sup>58</sup> When taking a decision on how to act, policy-makers should (according to the Commission) rely on general principles of risk management. These include inter alia the proportionality principle. According to this principle ‘measures based on the precautionary principle must not be disproportionate to the desired level of protection and must not aim at zero risk, something which rarely exists.’<sup>59</sup> Also, an examination of the benefits and costs of action and lack of action should be made by the policy-maker. According to the Commission this examination cannot be reduced to an economic cost-benefit analysis: non-economic considerations should also be included. In fact, the Commission affirms that objectives such as public health should sometimes be given greater weight than economic considerations, which seems to be in line with the General Court’s *Artegodan* ruling (as discussed above).<sup>60</sup>

In general it can be said that although a great deal of guidance is given by the judiciary and the Commission, the actual application of the precautionary principle remains (as with all principles discussed here) subject to the assessment of the policy-maker in every individual case.

#### 2.3.4. Using the best available knowledge

Furthermore, the EU committed itself to developing policies ‘that are developed, assessed and implemented on the basis of the best available knowledge and that they are economically sound and cost-effective.’ To get a better understanding of this policy-guiding principle, it can be easily compared with a similar principle that is sometimes seen in EU directives: the principle that *best available techniques* should be used. The Industrial Emissions Directive<sup>61</sup> lays down rules concerning an environmental permit for polluting industrial installations (such as oil and gas refineries). The directive requires the best available techniques to be used for the development of the permit’s conditions and for deciding on

53 Case C-77/09, *Gowan*, 2010, Para. 76. Also see: J.H. Jans & H.H.B. Vedder, *European Environmental Law: After Lisbon*, 2012, Chapter 3.2.

54 Case T-74/00, *Artegodan*, 2002, Paras. 181-186. Also see the more recent cases C-236/01, *Monsanto Agricultura*, 2003, Paras. 111 and C-77/09, *Gowan*, 2010, Para. 73 which use slightly different wordings.

55 Case C-77/09, *Gowan*, 2010, Para. 73.

56 N. De Sadeleer, ‘The Precautionary Principle in EU Law’, 2010 *AV&S*, 24, Para. 1.1.

57 Case T-74/00, *Artegodan*, 2002, Paras. 181-186.

58 European Commission, ‘Communication on the precautionary principle’, COM(2000) 1, Para. 5.

59 European Commission, ‘Communication on the precautionary principle’, COM(2000) 1, Para. 6.3.1.

60 European Commission, ‘Communication on the precautionary principle’, COM(2000) 1, Para. 6.3.4.

61 Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control), OJ L 334, 17.12.2010, p. 17.

the maximum emission for each industrial installation. The directive defines the principle *best available techniques* as those techniques and installations which are most effective and advanced in preventing or reducing emissions. However, it also states that ‘available techniques’ means those techniques which are ‘developed on a scale which allows implementation in the relevant industrial sector, under economically and technically viable conditions, taking into consideration the costs and advantages (...)’.<sup>62</sup> In other words, in the process of deciding if a new technique is the ‘best available technique’ (and should therefore be used) it is allowed to carry out a balancing act which takes account of both the (environmental) advantages *and* the costs of the new technique.<sup>63</sup> The policy-guiding principle of *using the best available knowledge*, as laid down in the EU Sustainable Development Strategy, should most probably be interpreted against the same background.

### *2.3.5. The involvement of business and social partners*

The EU regards businesses as important actors in achieving the EU’s sustainable development goal as formulated in the treaties.<sup>64</sup> According to the EU, enterprises should have in place ‘a process to integrate social, environmental, ethical, human rights and consumer concerns into their business operations’. They should prevent negative impacts on, for instance, the environment and human rights in accordance with the law, but they should do so even in situations for which no specific obligations are laid down in legislation. The EU furthermore recognises self-regulation and co-regulation and voluntary commitments or agreements as important contributions to the sustainable development goals.<sup>65</sup>

### *2.3.6. The involvement of citizens & creating an open and democratic society*

The policy-guiding principles ‘involvement of citizens’ and ‘open and democratic society’ are important topics within the EU. This is illustrated by Article 10(3) TEU which states that ‘Every citizen shall have the right to participate in the democratic life of the Union. Decisions shall be taken as openly and as closely as possible to the citizen.’

Furthermore, the EU directives which implement the Aarhus Convention<sup>66</sup> play an important role as it comes to involving citizens in decision making in the field of the environment. There is, for instance, a directive which guarantees the right for citizens to have access to environmental information held by the authorities of the Member States.<sup>67</sup> Another directive provides citizens with the right to public participation in respect of a Member State’s plans and programmes which relate to the environment.<sup>68</sup> Both directives also guarantee access to justice if a citizen has been refused the rights stemming from these directives.<sup>69</sup> In 2006, a regulation was adopted which guarantees the aforementioned rights also to citizens in relation to EU institutions and bodies.<sup>70</sup>

Citizens’ participation in decision making is especially important in cases where administrative decisions are facing criticism from society, despite the fact that these decisions contribute to sustainable development. An example comes from the Dutch province of Noord-Holland where (because of ongoing

---

62 Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control), OJ L 334, 17.12.2010, p. 17, Art. 3(10). Also see Annex III for considerations to be taken into account when determining the best available techniques.

63 N. de Sadeleer, *Environmental principles: from political slogans to legal rules*, 2002, pp. 84-86.

64 Council of the European Union, *Renewed EU Sustainable Development Strategy* (annex to Council Note 10917/06), 2006, p. 5; Communication from the Commission ‘A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility’, COM(2011) 681 final, p. 3.

65 Communication from the Commission ‘A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility’, COM(2011) 681 final, pp. 1-14; Decision 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council laying down the Sixth Community Environment Action Programme, OJ L 242, 10.9.2002, pp. 1-15, Art. 3.

66 Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998 (the Aarhus Convention).

67 Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information, OJ L 41, 14.2.2003, pp. 26-32.

68 Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC, OJ L 156, 25.6.2003, pp. 17-25.

69 Directive 2003/4/EC, Art. 6; Directive 2003/35/EC, Art. 4.

70 Regulation (EC) No. 1367/2006 of the European Parliament and of the Council on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, OJ L 264, 25.9.2006, pp. 13-19.

protests from citizens) the construction of new wind turbines on land for electricity production is now forbidden.<sup>71</sup>

### 2.3.7. *Promotion and protection of fundamental rights*

The EU Sustainable Development Strategy also considers the *Promotion and protection of fundamental rights* (including the reduction of poverty and the elimination of social exclusion worldwide) to be an important element of sustainable development. This is in line with the values and the objectives of the European Union as codified in Articles 2 and 3 TEU, which emphasise the importance of the protection of human rights both within and outside the European Union. Furthermore, the EU institutions, bodies, offices and agencies and the Member States (only when they are implementing Union law) are bound by the Charter of Fundamental Rights (CFR) of the European Union.<sup>72</sup> Article 37 CFR on environmental protection even specifically refers to sustainable development: ‘A high level of environmental protection and the improvement of the quality of the environment must be integrated into the policies of the Union and ensured in accordance with the principle of sustainable development.’

### 2.3.8. *Solidarity within and between generations*

This final policy-guiding principle which is mentioned in the EU SDS has not been discussed so far. The reason for that is that ‘addressing the needs of current generations without compromising the ability of future generations to meet their needs’ must be seen as the ultimate goal of sustainable development, and not so much as a tool to achieve that goal. It is therefore surprising that the EU Sustainable Development Strategy mentions this as a separate policy-guiding principle.

## 3. A new definition of sustainable development

The latter sections have shown that the concept of sustainable development is – in the way it is interpreted in the EU – a very broad concept. Sustainable development requires the EU and its Member States to take balanced decisions, which are based not only on economic arguments, but also on environmental, social and public health arguments (and more). More specifically, the EU Sustainable Development Strategy requires decisions to be guided by policy-guiding principles, such as policy integration, the polluter pays principle and the precautionary principle. These policy-guiding principles are very important as they give meaning to the concept of sustainable development.

The Brundtland definition,<sup>73</sup> which is currently the main definition of sustainable development in the EU, does not reflect the existence of these policy-guiding principles. Instead, the Brundtland definition solely expresses what the ultimate goal of sustainable development is (meeting the needs of both the present and future generations), without conveying the substance of the concept. Therefore it is an unsuitable definition to be used in practice by, for instance, policy-makers or businesses.

Until 2006 a regulation was in force which included a definition of sustainable development that actually *gave* some guidance on the substance of the concept. Article 2 of that regulation stated:

‘For the purposes of this Regulation: “sustainable development” means the improvement of the standard of living and welfare of the relevant populations within the limits of the capacity of the ecosystems by maintaining natural assets and their biological diversity for the benefit of present and future generations.’<sup>74</sup>

---

71 Province of Noord-Holland, ‘Beleidswijziging Wind op Land’, <<http://www.noord-holland.nl/web/Actueel/Nieuws/Artikel/Beleidswijziging-Wind-op-Land.htm>> (last visited 7 April 2014).

72 Charter of Fundamental Rights of the European Union, Art. 51; Treaty on European Union, Art. 6(1).

73 ‘Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.’

74 Regulation 2493/2000/EC of the European Parliament and of the Council on measures to promote the full integration of the environmental dimension in the development process of developing countries (end of validity date: 31/12/2006; See Art. 11), OJ L 288, 15.11.2000, p. 1-5, Art. 2.

This definition is more suitable than the Brundtland definition because it reflects at least one policy-guiding principle: policy integration. Namely, the definition requires welfare improvements to be balanced with maintaining natural assets. However, this definition is still not sufficiently accurate because it focuses only on environmental aspects, while in the EU a broad approach to sustainable development is taken.

In order to provide policy-makers, NGOs, politicians and businesses with both a workable and representative definition of sustainable development, the following alternative definition is proposed:

Sustainable development means stimulating and encouraging economic development (e.g. more jobs, creativity, entrepreneurship and revenue), *whilst* protecting and improving important aspects (at the global and European level) of nature and society (inter alia natural assets, public health and fundamental rights) for the benefit of present and future generations.

This alternative definition shows that sustainable development is, in the end, about *development*. Judging from the Europe 2020 Strategy, *development* will mainly be interpreted in the EU as *economic development*.<sup>75</sup> The adjective *sustainable* requires, however, that this economic development is conducted in a different way than it used to be at the time the EU was born. The goal of development should not only be to achieve a positive *economic* outcome (i.e. more jobs, entrepreneurship and revenue), but it should also include a positive outcome for inter alia the environment and society. This positive outcome<sup>76</sup> must guarantee that economic development runs parallel to the possibility of present and future generations to satisfy their needs (which run from enduring energy supply to the availability of wild life and clean air, and further).

#### **4. A framework of application: a sustainability impact assessment**

After having gained greater understanding of what sustainable development means, it is time to find out how the concept should be applied in practice. For this purpose, the policy-guiding principles which are mentioned in the treaties and in the EU Sustainable Development Strategy serve as a starting point. These principles include inter alia policy integration, the precautionary principle and the use of the best available knowledge.

In order to apply these principles to a decision-making process they should be turned into questions. These questions must aim at scrutinizing the policy proposal or the project that is being decided upon. They could be of a general nature, such as: ‘Does the project make use of the best available knowledge and techniques?’ and ‘Does it create possible risks of which the exact results are unknown?’. The questions could also be of a more specific nature: ‘Does the decision to be taken affect drinking water resources?’, ‘Does it increase the emission of greenhouse gases?’.

Ideally, the answers to these, and more questions will influence the decision-making process. The answers could lead policy-makers to the conclusion that a certain plan or project can be pursued (for instance, because the project carefully balances economic and environmental interests), that a plan should be changed, or even that a plan should not be implemented at all (for instance, when it causes irreparable damage to biodiversity).

The practice of asking these critical questions as part of a decision-making process could be called a *sustainability impact assessment*. This type of impact assessment would have to be applied to every important decision which is taken on an EU or Member State level. For minor decisions (like the procurement of a washing machine) the sustainability impact assessment could be limited to a brief review of the expected social, environmental, public health, human rights and economic consequences.

75 The three priorities of the Europe 2020 Strategy (smart, sustainable and inclusive growth of the economy) show that ‘sustainable’ is used as an adjective of economic development. See for further illustration: Communication from the Commission ‘Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth’, COM(2010) 2020 final, pp. 10 et seq.

76 Obviously the question remains what is, and what is not, a positive outcome for e.g. the environment? Realistically, this question will have to be answered by politics. Also see the conclusion (Section 6 of this article).

If applied to more substantial decisions (such as the decision to build a new coal energy plant or to allow for the extraction of shale gas) it would be a fully comprehensive report.

Below, some suggestions will be made for general questions which could be part of a standard sustainability impact assessment. It will be indicated on which policy-guiding principles the questions are based, as the questions are ultimately meant to serve as the practical application of these principles.

Policy-guiding principle(s)	Question
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Policy integration and coherence<sup>1</sup></li> <li>– The protection of fundamental rights<sup>2</sup></li> </ul>	1. Does the decision have negative consequences for policy objectives such as the protection of a high level of quality of the environment and public health and for the protection of fundamental rights?
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Using the best available knowledge<sup>3</sup></li> </ul>	2. Has the best available knowledge been used to prevent possible negative consequences resulting from the decision? Are there alternatives?
<ul style="list-style-type: none"> <li>– The precautionary principle and the taking of preventive action<sup>4</sup></li> </ul>	3. Is there scientific uncertainty about the existence or extent of risks to public health, safety or the environment stemming from the decision? If there is, have measures been taken to prevent the occurrence of those risks?
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Policy integration</li> <li>– The polluter pays principle<sup>5</sup></li> </ul>	4. If negative consequences stemming from the proposed decision continue to exist: is the decision based on a sincere balancing act conducted between the positive economic effects of the decision and its negative (e.g. environmental) effects? And are the costs of these negative effects borne by those who are responsible for causing them?

1 See Section 2.3.1 of this article, 2. See Section 2.3.7 of this article, 3. See section 2.3.4 of this article.

4. See section 2.3.3 of this article, 5. See Section 2.3.2 of this article.

## 5. The framework of application in practice: is it sustainable to build a new coal energy plant?

In order to illustrate how the sustainability impact assessment would work out in practice the impact assessment will be applied to a decision taken by Dutch provincial governments last year: the decision to authorise the construction of a coal energy plant in Eemshaven (in the province of Groningen, near the the Wadden Sea which is a Natura 2000 site). The example of the Eemshaven coal plant will only be used as a ‘model case’ to illustrate how the direct application of the EU Sustainable Development Strategy (as embodied by the sustainability impact assessment) to a topical and real policy issue could work out in practice. Therefore, no reference will be made to sectoral legislation such as the Habitats Directive and national rules related to the protection of Natura 2000 sites.

### *The new coal energy plant in Eemshaven*

After several years of decision making and of ongoing appeals by citizens and environmental groups, in April 2013 the provincial governments of Groningen, Friesland and Drenthe decided for the second time to approve the construction of a very modern and efficient coal power plant in the very north of the Netherlands: in Eemshaven. Security of supply is brought up as an important argument in favour of the construction of such plants. Since the Dutch natural gas reserves will slowly deplete during the coming years, the Netherlands will become more and more dependent on the import of natural gas. The Dutch Government considers coal plants to be an important contribution to solve this issue.<sup>77</sup> Nevertheless, the decision to build a polluting energy plant seems to be running completely contrary to the goals of sustainable development (in particular if we consider clean air to be important for the quality of life of

77 Ministry of Economic Affairs, *Energierapport [Energy report]*, 2008; Energy Research Centre of the Netherlands (ECN), *Kolencentrales Eemshaven – Dwingende redenen openbaar belang [Eemshaven Coal energy plants – Overriding reasons of general interest]*, 2010, pp. 13-15.

present and future generations and if we take account of the possible influence of CO<sub>2</sub> emissions on the greenhouse effect). However – as will be illustrated hereunder – the outcome of applying the principles of the treaties and the EU SDS to the decision at hand will leave room for a surprising result.

#### *Sustainability impact assessment*

1. *Does the decision to build a new coal energy plant have negative consequences for policy objectives such as the protection of a high level of quality of the environment and public health and for the protection of fundamental rights?*

Coal energy plants produce a high level of carbon dioxide and nitrogen emissions into the air. High concentrations of these gasses are harmful to the environment and to human health.<sup>78</sup> Besides that, the new coal energy plant also affects the habitat of animals such as birds and fish. However, compensatory measures have been taken to reduce those effects.<sup>79</sup>

2. *Has the best available knowledge been used to prevent possible negative consequences resulting from the decision? Are there alternatives?*

Remember first of all that *best available knowledge* will in this case probably refer to the techniques which are most effective and advanced in preventing or reducing emissions, *and* which can be implemented in the relevant industrial sector under economically and technically viable conditions. The question which must be answered is: has the best available knowledge been used to prevent the negative environmental effects resulting from the new energy plant? This question can be assessed from two different angles.

On the one hand, one can argue (as environmental organisations did in this case) that there are less polluting ways of energy production available, such as natural gas and wind and solar energy. These sources of energy should – according to the environmental organisations – therefore have been used instead of a new coal energy plant.

On the other hand, one can put forward the argument that the new plant is the most efficient coal energy plant that is currently available. It reduces carbon dioxide and nitrogen emissions considerably as compared to the older coal plants that it will replace over time.<sup>80</sup> Therefore, it can be argued that within the sphere of coal energy plants the best available knowledge has been used. Besides that, the Dutch Government held that although less polluting techniques are available it is not economically and technically viable to switch to those techniques completely. An important reason being that fossil fuel plants remain necessary alongside renewable energy sources in case the latter ones do not produce sufficient electricity, for instance when there is no wind or sun.<sup>81</sup>

Interestingly, within the scope of ‘using the best knowledge’ principle different arguments can lead to different outcomes.

3. *Is there scientific uncertainty about the existence or extent of risks to public health, safety or the environment stemming from the decision? If there is, have measures been taken to prevent the occurrence of those risks?*

Remember that the precautionary principle demands that decision makers ‘take appropriate measures to prevent specific potential risks to public health, safety and the environment, by giving precedence to the (...) protection of those interests over economic interests.’

---

78 See for instance: European Environmental Agency, *Air Quality in Europe – 2013 Report*, EEA Report No. 9/2013.

79 Vergunning Natuurbeschermingswet [Nature Conservation Act Licence] 1998 RWE (19-6-2012) and mainly Bijlage [Annex] 1, Kenmerk [Identifier]: 2012-26657 (Provinces of Groningen, Friesland and Drenthe).

80 See for instance: ECN, *Kolencentrales Eemshaven [Eemshaven Coal energy plants]*, supra note 77, pp. 26-27.

81 Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, *Energierapport [Energy report]*, 2011, pp. 38-39; ECN, *Kolencentrales Eemshaven [Eemshaven Coal energy plants]*, supra note 77, pp. 6-7 and 24.



Scientific uncertainty exists concerning the environmental and public health effects of the emission of polluting gasses into the air. Also, uncertainty exists about the consequences of climate change, which may be worsened by those emissions. There are, however, no indications that the decision makers in the Eemshaven project have taken specific measures (such as Carbon Capture and Storage (CCS), for instance) to prevent these uncertain risks.

4. *If negative consequences stemming from the preferred option continue to exist: is the decision based on a sincere balancing act conducted between the positive economic effects of the decision and its negative (e.g. environmental) effects? And are the costs of these negative effects borne by those who are responsible for causing them?*

The governments involved in the decision-making process recognise the importance of emission reductions. In order to lessen the emissions of the new coal plant the governments and the energy companies are investigating the possibility of running the energy plant partly on biomass. Also research is being conducted into the possibilities of Carbon Capture and Storage (CCS) in the far future.<sup>82</sup> However, policy documents show that fossil fuels will remain an important source of energy for the Netherlands during the coming years in order to guarantee a cheap energy mix in Europe.<sup>83</sup> The costs of the negative environmental effects of the energy plant are partly paid for by the energy company which has to implement a number of nature compensation projects.<sup>84</sup>

### Conclusion

When carrying out this sustainability impact assessment it stands out that a decision-maker could answer the questions in a way which is beneficial to the outcome he or she wants to achieve. Moreover, seemingly unsatisfactory answers can be given and the project being continued after all (which is the case for the Eemshaven project). This is a consequence of the fact that EU law and policy on sustainable development only provides guidelines for the *process* of decision-making, while it does not give any indications of the desired results. The lack of guidance as to the *outcome* of a sustainable decision-making process can frustrate the achievement of the goals of sustainable development. Moreover, it makes it difficult to hold decision-makers accountable for not achieving sustainable results.

## 6. Conclusion

This article proposed a clear and workable definition of sustainable development, *and* a framework for its application. The new proposed definition reflects the current EU approach towards sustainable development more accurately than the Brundtland definition, which is currently mostly used. The current EU approach is mainly based on the principle of policy integration, and therefore requires decision-makers to take various policies into account in their decision-making processes. The proposed definition reads as follows:

Sustainable development means stimulating and encouraging economic development (e.g. more jobs, creativity, entrepreneurship and revenue), *whilst* protecting and improving important aspects (at the global and European level) of nature and society (inter alia natural assets, public health and fundamental rights) for the benefit of present and future generations.

The new definition aims to clarify that sustainable development demands from decision-makers not to focus only on economic development, but to find a balance between economic development and other policy areas, such as the environment and public health.

---

82 See for instance: Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, *Energierapport [Energy report]*, 2011, pp. 26 and 29.

83 Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, *Energierapport [Energy report]*, 2011, p. 4.

84 See: Province of Groningen, *Natuurmaatregelen RWE [Nature measures RWE]*, <<http://www.provinciegroningen.nl/actueel/dossiers/rwe-centrale/natuurmaatregelen-rwe/>> (last visited 7 April 2014).

The framework of application which was proposed in this article offers a method for decision-makers to actually implement sustainable development in their day-to-day work. In order to comply with the concept of sustainable development decision-makers primarily need to implement a set of policy-guiding principles in their decision-making processes. These principles emanate from EU law and policy and include inter alia principles such as ‘using the best available knowledge’, the precautionary principle, policy integration, and the protection of human rights. Policy-makers can implement these principles by carrying out a sustainability impact assessment for every important decision that they take. This impact assessment consists of several questions to be asked in the course of the decision-making process. The questions relate to the policy-guiding principles mentioned above. They include questions such as: ‘Has the best available knowledge been used to prevent possible negative consequences resulting from the decision? Are there alternatives?’ and ‘is the decision based on a sincere balancing act conducted between the positive economic effects of the decision and its negative (e.g. environmental) effects?’

The main disadvantage of the EU’s current approach towards sustainable development (and therefore of the proposed framework of application) is that it mainly requires the implementation of a decision-making *process*. It does not, however, guarantee that this process also has a sustainable *outcome* (as was also illustrated by the coal energy plant example in Section 5 of this article). A possible solution for this problem will have to be found by politicians who should mark the boundaries of economic development.<sup>85</sup>

However, considering the current state of EU law and policy, carrying out a sustainability impact assessment is the best thing that one can do to comply with the goals of sustainable development. ¶

---

<sup>85</sup> See, for instance, the interesting article by Kuhlman and Farrington who propose to set sustainability thresholds as part of the rules by which an economic agent must play: T. Kuhlman & J. Farrington, ‘What is sustainability?’, 2010 *Sustainability* 2, no. 11, p. 3443.

---

# THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS AND INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW: NORMATIVE VALUE AND CHALLENGES FOR IMPLEMENTATION

**Riccardo Pavoni**

---

J.D., University of Siena. MJur, University of Oxford.  
Professor of International and European Law, Department of Law,  
University of Siena (Italy).  
Email: [riccardo.pavoni@unisi.it](mailto:riccardo.pavoni@unisi.it)

**Dario Piselli**

---

JD, University of Siena.  
MSc, London School of Economics and Political Science.  
Email: [dario.piselli@unisi.it](mailto:dario.piselli@unisi.it)

## ABSTRACT

This article explores the implications for international environmental law of the adoption of the Sustainable Development Goals (SDGs), which occurred at the 2015 United Nations Sustainable Development Summit. Following a summary of the main outcomes of the Summit, the paper evaluates the process and vision of the SDGs against both the Millennium Development Goals (MDGs) and the past efforts of the UN General Assembly (UNGA) in the field of sustainable development. The paper then examines how the environmental dimension of the SDGs is integrated into the general framework of the post-2015 development agenda and addresses two important questions which will most likely prove instrumental in the achievement of the Goals themselves. First, in the light of UN General Assembly Resolution 70/1, it discusses the normative value of the environmental obligations of States enshrined in the SDGs. Secondly, it deals with problems of implementation of the outcomes of the Summit, and accordingly attempts to identify the main legal challenges for the operationalization of the environmental component of the SDGs, in the wider context of the Agenda and taking the recent developments under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) into account.

**Keywords:** Sustainable Development Goals; United Nations; International Environmental Law; Integration; 2030 Agenda; Post-2015.

*OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL: VALOR NORMATIVO E DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO*

**RESUMO**

*Esse artigo explora as implicações para o Direito Ambiental internacional da adoção das Metas de Desenvolvimento Sustentável, que ocorreu na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas de 2015. Seguindo um resumo dos principais resultados da Cúpula, o artigo avalia o processo e a visão das Cúpulas em face das Metas de Desenvolvimento do Milênio e dos esforços passados da Assembleia Geral das Nações Unidas no campo do desenvolvimento sustentável. O artigo então examina como a dimensão ambiental das Metas de Desenvolvimento Sustentável é integrada na estrutura geral da agenda de desenvolvimento pós-2015 e então trata de duas importantes questões que provavelmente se mostrarão instrumentais para alcançar as próprias Metas. Primeiramente, à luz da Resolução 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas, ele discute o valor normativo das obrigações ambientais dos resultados da Cúpula, e nesse sentido tenta identificar os principais desafios para operacionalizar as Metas de Desenvolvimento Sustentável, no contexto amplo da Agenda e considerando os desenvolvimentos recentes da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima.*

**Palavras-chave:** *Objetivos do desenvolvimento sustentável; Nações Unidas; Direito Ambiental internacional; Integração; Agenda 2030; Pós-2015.*

## INTRODUCTION

This article explores the implications for international environmental law of the adoption of the Sustainable Development Goals (SDGs), which occurred at the 2015 United Nations Sustainable Development Summit (UNITED NATIONS, 2016). In Section 2, following a summary of the main outcomes of the Summit, it evaluates the process and vision of the SDGs against both the Millennium Development Goals (MDGs) and the past efforts of the UN General Assembly (UNGA) in the field of sustainable development. The article then examines how the environmental dimension of the SDGs is integrated into the general framework of the post-2015 development agenda (Section 3) and addresses two important questions which will most likely prove instrumental in the achievement of the Goals themselves (Section 4). First, in the light of UN General Assembly Resolution 70/1 (entitled *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*), it discusses the normative value of the environmental obligations of States enshrined in the SDGs. Secondly, it deals with problems of implementation of the outcomes of the Summit, and accordingly attempts to identify the main legal challenges for the operationalization of the environmental component of the SDGs, in the wider context of the Agenda and taking the recent developments under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) into account. By way of conclusions, the paper reflects on the potential of *Transforming Our World* to deliver on its ambitious goals in the field of the environment, adding a note of caution but also an element of optimism (Section 5).

Central to the analysis is the concept of sustainable development as a principle of integration between environmental, social and economic considerations, with a particular focus on its evolution and progressive refinement since the publication in 1987 of the report *Our Common Future* of the World Commission on Environment and Development (WCED, 1987). Over the past few decades, such concept has shaped the landscape of international environmental law and other key areas of international law, such as human rights and trade and investment law. This has led authors to reflect on its normative value and, consequentially, on its potential to be regarded as either a general principle of law or a norm of customary international law. However, neither the WCED report nor subsequent international instruments, including the 1992 Rio Declaration on Environment and Development (UNITED NATIONS, 1992), have

succeeded in providing clear answers as to what sustainable development as a principle of integration exactly implies for multi-level environmental governance. It is still uncertain, in other words, whether the conceptual synergies existing between environmental protection and development are bound to remain an elusive aspiration of the international community or if they can instead provide effective guidance for international, national and sub-national law and decision-making on environmental issues.

Inevitably, answering such a question becomes all the more urgent when considering the dramatic changes caused to the global environment by the combination of a growing human population and the economic development of human societies. Over the last decades, while the world economy has continued to grow,<sup>1</sup> anthropogenic pressures on the Earth system also escalated to reach critical levels, altering the stable functioning of ecosystems, influencing biogeochemical cycles, and leading to the unsustainable exploitation of both renewable *and* non-renewable natural resources on which humanity depends (MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, 2005; A GLOBAL, 2011; UNEP, 2012a; CLIMATE CHANGE, 2014). As a consequence, not only some of the inescapable trade-offs that exist between environmental protection and development are made more evident (most notably, this period of worsening environmental degradation has coincided with tangible progress on issues like poverty reduction, child mortality, agricultural productivity, and disease prevention, diagnosis and treatment)<sup>2</sup>, but the emergence of and scientific consensus around concepts such as those of planetary boundaries (ROCKSTROM et al, 2009; STEFFEN et al., 2015) and ecosystem services (COSTANZA, 1997; MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, 2003, 2005; TEEB, 2010) also demonstrates how the disruption of vital biophysical systems could in turn have catastrophic implications for human well-being and development objectives in the long-term.<sup>3</sup>

From this perspective, the adoption of the SDGs represents an unprecedented effort not only to move away from a development agenda still heavily dominated by a narrow focus on the economic and social components (something which is evident in the design -and failures- of

---

1 The Gross World Product (GWP) has increased twenty-fold in the last 100 years, and it is currently estimated by the International Monetary Fund to be in the range of USD 73-74 trillion, after growing by an average of 3 to 4 percent between 1980 and 2015. See WORLD ECONOMIC OUTLOOK DATABASE, 2015.

2 See WORLD DEVELOPMENT INDICATORS, 2016.

3 See SDSN, 2013, p. 2-3; ROCKSTROM; SACHS, 2015a, p. 4.

the Millennium Development Goals, or MDGs)<sup>4</sup>, but also to positively identify reciprocal interactions between the various components of sustainable development, in terms of issues and challenges, that must be taken into account by States at the stage of implementation. For instance, the *2030 Agenda*: (i) explicitly acknowledges that the challenges and commitments identified at previous major conferences and summit call for integrated solutions and require a new approach to be addressed effectively (paragraph 13); (ii) proclaims that “the Sustainable Development Goals and targets are integrated and indivisible, global in nature and universally applicable” (paragraph 55); and (iii) recognizes that “social and economic development depends on the sustainable management of our planet’s natural resources” (paragraph 33). Even more significantly, the 17 Goals and 169 targets identified by the Agenda directly emphasize the above-mentioned interconnectedness and attempt to trace a practical framework for action (i.e. many environmental targets are envisioned as simultaneously relating to both environmental *and* socio-economic Goals) that dodges the rigid compartmentalization ingrained in the structure of the MDGs.

Despite its weaknesses, this approach holds great significance for the future of international environmental law. Indeed, on the one hand, the approach shows the potential to innovate and concretize the statements of principles contained in the Rio Declaration and other related ‘soft-law’ instruments, thereby playing an important role in the advancement and further specification of the concept of sustainable development as a (legal) principle of integration. On the other hand, international environmental law constitutes the normative backbone for most (possibly all) of the SDGs, and identifying (and addressing) its failings should therefore be seen not only as a crucial step in the implementation of the environmental component of the *2030 Agenda*, but also as a key requirement for ensuring that human development stays within the Earth’s planetary boundaries in the next 15 years and beyond (ROCKSTROM; SACHS, 2015a, p. 2-3).

## 1 THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS IN CONTEXT

On 25 September 2015, Heads of State and Government from the 193 Member States of the United Nations gathered at the 70<sup>th</sup> Session of the UN General Assembly (UNGA) in New York to adopt the *2030 Agenda for*

<sup>4</sup> See for example UNITED NATIONS, 2015a, p. 52-57.

*Sustainable Development* (UNITED NATIONS, 2016),<sup>5</sup> a “comprehensive, far-reaching and people-centred set of universal and transformative Goals and targets” (UNITED NATIONS, 2016, para. 2) which will “stimulate action over the next 15 years in areas of critical importance for humanity and the planet” (UNITED NATIONS, 2016, preamble).

In its essence, the outcome document of the UN Sustainable Development Summit delineates a policy framework - one “accepted by all countries and applicable to all” (UNITED NATIONS, 2016, para.5) - concerned with mobilizing efforts at the international, national and subnational level around a set of common priorities relating to sustainable development, and by doing so it seeks to address challenges as diverse and ambitious as ending poverty and hunger, combating inequalities, building peaceful and inclusive societies, promoting human rights, and ensuring the protection of the planet and its natural resources (UNITED NATIONS, 2016, para.3). More specifically, the *2030 Agenda for Sustainable Development* contains: (i) a Declaration outlining the vision, principles and objectives that must guide the behavior of UN Member States in the post-2015 development framework (paras. 1-53); (ii) 17 aspirational Goals and 169 quantitative and qualitative targets that represent the output of at least three years of intergovernmental negotiations and several work streams across the three dimensions of sustainable development (paras. 54-59);<sup>6</sup> (iii) a section on Means of Implementation and the revitalization of the Global Partnership for Sustainable Development (paras. 60-71, expanding on the list of targets under Goal 17); and (iv) a section on Follow-up and review processes (paras. 72-91). In addition, all of these components must be seen in the light of a plurality of other UN-sanctioned frameworks and programmes of action, which “constitute an integral part” of the Agenda and are critical for the realization of the SDGs, such as the Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (held in Addis Ababa from 13 to 16 July 2015) (UNITED NATIONS, 2015), the Istanbul Declaration and Programme of Action for the Least Developed Countries (UNITED NATIONS, 2011), the SIDS Accelerated Modalities

<sup>5</sup> UN Res 70/1.

<sup>6</sup> Although the Resolution only refers to the traditional “three dimensions of sustainable development” (economic, social, and environmental) and broadly states that “sustainable development cannot be realized without peace and security [...]” (para.35), the most recent conceptualizations of this notion add the element of good governance and therefore identify the following four dimensions of sustainable development: (i) economic development and poverty alleviation; (ii) social inclusion; (iii) environmental sustainability; and (iv) good governance, including peace and security. See SDSN, 2013, p. 1. The full list of 17 Goals and 169 targets is available at <<https://sustainabledevelopment.un.org>>. Accessed: 23 Feb. 2016.



of Action (SAMOA) Pathway (UNITED NATIONS, 2014a), the Vienna Programme of Action for Landlocked Developing Countries for the Decade 2014-2024 (UNITED NATIONS, 2014b), and the African Union's Agenda 2063 and the programme of the new Partnership for Africa's Development (AFRICAN UNION COMMISSION, 2015). Finally, one last key element is represented by the ongoing work under the Inter-Agency Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (IAEG-SDGs),<sup>7</sup> which attests to the unprecedented importance attached to the establishment of a global monitoring framework as the only way of ensuring the availability of "quality, accessible, timely and reliable disaggregated data" to measure progress and guide decision-making (UNITED NATIONS, 2016. para. 48).<sup>8</sup>

It is self-evident, however, that despite its composite structure and the vast number of inputs (see *infra* § 2.1) which converged in Resolution 70/1, the Agenda is defined by the SDGs. Driven by a communicative force which is intrinsic in the idea of a limited and measurable set of Goals, the SDGs obtained widespread visibility and political support (UNITED NATIONS, 2015b), and are now recognized by many as a potentially valuable tool for assessing achievements, facilitating national priority setting, and encouraging investments and stakeholders' engagement. As such, and in order to frame the question of their implications for international environmental law, it is particularly useful to consider the negotiating process that led to the adoption of the *2030 Agenda*, along with some preliminary reflections around the significance of the SDGs in the context of past developments under the aegis of the UNGA.

## 1.1 Negotiations on the Post-2015 Sustainable Development Agenda: features and significance

As mentioned above, the negotiation of the 17 Goals and

<sup>7</sup> The IAEG-SDGs, composed of UN Member States and including regional and international agencies as observers, was created by the UN Statistical Commission at its 46th Session in March 2015. It is expected to formulate a proposal on a global indicator framework (and associated global and universal indicators) at the 47th Session of the UNSC in March 2016.

<sup>8</sup> Along with the IAEG-SDGs, the Statistical Commission at its 46th Session also created a High-level Group for Partnership, Coordination and Capacity-Building for Post-2015 Monitoring (HLG). Its aim is to establish a global partnership on the use of data for sustainable development, ensuring consistency between national and global monitoring and reporting, strengthening capacity in national statistical processes and more generally providing "strategic leadership" on the implementation of the SDGs "as it concerns monitoring and reporting". See Terms of Reference for the HLG, available at <[http://unstats.un.org/files/HLG%20-%20Terms%20of%20Reference%20\(April%202015\).pdf](http://unstats.un.org/files/HLG%20-%20Terms%20of%20Reference%20(April%202015).pdf)>. Accessed: 29 Feb. 2016.

169 targets that are proclaimed in the *2030 Agenda* constitutes an essential component of broader intergovernmental negotiations aimed at the definition of the UN post-2015 development agenda, which were formally launched at the 68<sup>th</sup> Session of the UNGA (UNITED NATIONS, 2013, para. 20). From this perspective, the SDGs are envisioned as the immediate follow-up to the commitments enshrined in the UN Millennium Declaration (UNGA, 2000) and later condensed into the Millennium Development Goals (MDGs) (UNITED NATIONS, 2001), with the stated objective of building upon the achievements of that experience while simultaneously addressing the shortcomings that hampered the full attainment of the MDGs during their period of validity (UNITED NATIONS, 2016, preamble and paras.2 and 16). This objective was first endorsed at the 2012 UN Conference on Sustainable Development (UNCSD, or ‘Rio+20’ Conference), whose outcome document, entitled *The Future We Want*, recognized “the importance and utility of a set of Sustainable Development Goals” in pursuing “focused and coherent action on sustainable development”, and accordingly resolved to “establish an inclusive and transparent intergovernmental process [...], that is open to all stakeholders, with a view of developing global Sustainable Development Goals to be agreed by the General Assembly” (UNGA, 2012, paras. 246-248).

The direct consequence of the mandate expressed in *The Future We Want* was the creation, at the 67<sup>th</sup> Session of the UNGA, of an Open Working Group (OWG) on Sustainable Development Goals.<sup>9</sup> The OWG, relying on inputs and support from the UN System Technical Support Team<sup>10</sup> (as well as on a series of meetings with UN Major Groups and others stakeholders from civil society and the scientific community),<sup>11</sup>

9 UNGA Decision 67/555 (see UN Doc A/67/L.48/Rev.1). An innovative feature of the OWG is its constituency-based system of representation, which was decided by the UN Member States (grouped in five UN regional groups) in order to achieve “fair, equitable and balanced geographical representation” as mandated by *The Future We Want*. In practice, this means that the thirty seats in the OWG are shared by several countries.

10 The UN System Technical Support Team (TST), co-chaired by the UN Department of Economic and Social Affairs and the United Nations Development Programme, was established pursuant to paragraph 249 of *The Future We Want*. It comprises 40 entities from the UN System as members and operates under the umbrella of the UN System Task Team. The full list of issue briefs prepared by the TST, along with a list of member entities, can be found at <<https://sustainabledevelopment.un.org/owg.html>>. Accessed: 22 Feb. 2016.

11 The OWG held eight sessions from March through September 2013 around 26 Thematic Clusters, each coordinated by a steering committee which was responsible for engaging with Major Groups and other stakeholders in order to prepare joint position papers or briefs for consideration of the OWG itself. The nine UN Major Groups, as identified in Agenda 21, are the following: (i) Women; (ii) Children and Youth; (iii) Indigenous Peoples; (iv) Non-governmental Organizations; (v) Local Authori-

presented its Proposal for Sustainable Development Goals in July 2014, and its recommendations were later adopted at the 68<sup>th</sup> Session of the UNGA as “the main basis” for integrating a set of SDGs in the post-2015 development agenda.<sup>12</sup> Meanwhile, in order to provide further perspectives on the Goals and the means of their implementation, additional work streams were also initiated, ranging from the two rounds of global, national and local consultations/dialogues organized by the so-called UN Development Group<sup>13</sup> to non-governmental contributions like that of the UN Sustainable Development Solutions Network, an independent network of research centres, universities, governments, civil society organizations and businesses which submitted its own report, entitled *An Action Agenda for Sustainable Development*, in May 2013 (SDSN, 2013).

In the next phase, the Proposal of the OWG, along with a variety of other formal and informal inputs focused on different aspects of the post-2015 development agenda, was encapsulated in *The Road to Dignity by 2030*, a UN Secretary-General’s Synthesis Report released in December 2014 with the aim of outlining a shared vision to be carried forward by UN Member States in the final phase of the negotiations leading up to the UN Sustainable Development Summit (UNITED NATIONS, 2014c). Among these other inputs, it is important to mention: (i) the Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing; (ii) the Summary of the General Assembly Consultative Workshops on “Development, transfer, and dissemination of clean and environmentally sound technologies in developing countries”; (iii) the outcome documents of the annual meetings of the High-Level Political Forum on Sustainable Development; (iv) the Consultations led by the UN Regional Commissions; (v) the High-level events and thematic dialogues convened by the President of the UNGA; (vi) the Reports of the UN System Task Team; and (vii) the Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda.<sup>14</sup>

Eventually, the final phase of the intergovernmental negotiations took place at the 69<sup>th</sup> Session of the UNGA from January to August 2015,

---

ties; (vi) Workers and Trade Unions; (vii) Business and Industry; (viii) Scientific and Technological Community; (ix) Farmers.

12 UNGA Res 68/309, para 2.

13 See UNDG, 2013; UNDG, 2014.

14 All the outcome documents of these processes, with the exception of the Reports from the UN System Task Team, can be found at <<http://sustainabledevelopment.un.org/post2015>> accessed 24 February 2016. For the UN System Task Team reports, see <[http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam\\_undf/index.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/index.shtml)>. Accessed: 24 Feb. 2016

culminating in Resolution 69/315 (UNITED NATIONS, 2015d), which welcomed their conclusion and decided to transmit the draft outcome document to the General Assembly for consideration at the beginning of its 70<sup>th</sup> Session, where it was adopted by consensus. While it is by no means possible to summarize all the implications of such a complex (and at times convoluted) process in a detailed fashion, three particular aspects stand out as significant improvements over the approach which characterized the MDGs.

First, the procedure that led to the adoption of the *2030 Agenda*, as opposed to the drafting of the MDGs, has been correctly described as “an exemplary model of public participation” (ETTY, 2015, p. 235). In fact, the MDGs were not even mentioned when the Millennium Declaration was agreed upon at the 55<sup>th</sup> Session of the UNGA, and were later accepted by the Assembly only indirectly, as an Annex to the 2001 Report of the Secretary-General on the implementation of the Declaration (WISOR, 2012, p. 115).<sup>15</sup> Moreover, they were effectively designed “inside a UN conference room” during an inter-agency technical process co-chaired by the UN Assistant Secretary-General Michael Doyle and UNDP Director of the Poverty Group Jan Vandemoortele, with no formal or informal consultations held among relevant stakeholders other than follow-up conversations with Member States and particularly developing countries of the so-called Group of 77 (although some of the outcomes can arguably be seen as rooted in inputs from earlier 1990s conferences and work streams) (McARTHUR, 2014).<sup>16</sup> By contrast, the realization of the “inclusive and transparent process” imagined in *The Future We Want* (and recalled above) facilitated national ownership of the SDGs and ensured that they became reflective of a comprehensive, widely shared set of common priorities of the international community, including through the recognition of the central role of ‘environmental’ targets in achieving the post-2015 agenda as a whole (UNITED NATIONS, 2016, paras. 14 and 33). Assuming that sustainable development requires “a political system that secures effective citizen participation in decision making”, as stated in the WCED Report *Our Common Future* and supported by the Rio Declaration (WCED, 1987, p. 65; UNITED NATIONS, 1992, Principle 10), negotiations on the SDGs can be said to have followed a guiding principle which the drafting of the

---

<sup>15</sup> For the Report, see UNITED NATIONS, 2001, p. 57.

<sup>16</sup> Also WISOR, 2012, p. 119-21.

MDGs largely ignored.<sup>17</sup>

Secondly, and notwithstanding the description of poverty eradication as the “greatest global challenge” in paragraph 2 of Resolution 70/1, the vision lying at the heart of the SDGs marks a fundamental return to a framework which seeks to address the three dimensions of economic development, social inclusion, and environmental protection in an integrated way. Arguably as the core component of sustainable development,<sup>18</sup> which has informed the conclusion of all the major environmental agreements of the 1990s,<sup>19</sup> the principle of integration was distorted under the MDGs, as the drafters seemingly overlooked the more balanced conceptualization set forth in the Millennium Declaration and proceeded to squeeze the entire environmental pillar into a single Goal (out of eight MDGs) and only two targets.<sup>20</sup> The arbitrary nature and ill-defined formulation of the MDGs, in particular, made sure that their Goal 7 (vaguely tasked with “ensuring environmental sustainability”) became largely ignored in general discussions over the accomplishments of the Declaration, and while it remains to be seen whether the SDGs’ greater emphasis on integration actually results in a coherent implementation of the *2030 Agenda*, its potential significance for the interpretation and understanding of the concept of sustainable development is in itself a landmark achievement, as will be discussed *infra*.

Lastly, the plurality of work streams which defined the negotiation of the *2030 Agenda* ensures that a series of developments which are likely to prove instrumental in mobilizing stakeholders and promoting the effective monitoring of progress (most notably, the Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development (UNITED NATIONS, 2015c) and

17 In particular, the positive inclusion of non-state actors in international law- and policy-making processes, including non-governmental organizations, epistemic communities, citizens, and the private sector, can then lead these groups to more actively lobby for domestic implementation, and in general it is assumed to enhance awareness about (and acceptance of) new rules and principles in the society at large.

18 See WCED, 1987, Chapter 2; and UNITED NATIONS, 1992, Principle 4.

19 i.e. Convention on Biological Diversity (1992) 1760 UNTS 79, and its Cartagena Protocol (1997) 39 ILM 1027; United Nations Framework Convention on Climate Change (1992) 1771 UNTS 107, and its Kyoto Protocol (1997) 2303 UNTS 148; United Nations Convention to Combat Desertification in Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa (1994) 1954 UNTS 3; and Straddling Fish Stocks Agreement (1995) 2167 UNTS 88.

20 More specifically, only one of the two targets, namely Target 7.a (“Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes and reverse the loss of environmental resources”), was contained in the initial Road Map of the Secretary-General. The second one (Target 7.b, “Reduce biodiversity loss, achieving, by 2010, a significant reduction in the rate of loss”) was included in the MDGs as a result of UNGA Resolution 60/1, which represented the outcome document of the 2005 World Summit.

the global indicator framework emerging from the work of the IAEG-SDGs) (UNITED NATIONS, 2015e) now constitute an ‘integral’ part of the process and not something purely ancillary, external or even hypothetical.<sup>21</sup> This aspect, which was prominently lacking under the MDGs, should instead be of utmost interest in the context of a non-binding instrument such as the SDGs, because it reinforces the idea of a coherent, focused and comprehensive action plan while also harnessing the spirit of Global Partnership which permeates Resolution 70/1, and in doing so it enhances the legitimacy of the entire Agenda and its potential to induce compliance (FRIEDRICH, 2013, p. 256-58).

## **1.2 The Sustainable Development Goals and the UN General Assembly: non-binding instruments and the idea of goal-based development**

Beyond the somewhat obvious comparison with the framework devised in the Millennium Declaration and mirrored in the MDGs, the outcome of the UN Sustainable Development Summit is also reflective of a more general trend, which has seemingly defined the evolution of international relations and international law over the last few decades: the ever-increasing focus on the role of non-binding instruments (‘soft law’), including, *inter alia*, memoranda of understanding, codes of conduct, guidelines, action plans, and policy frameworks, in enhancing cooperation between States and translating normative achievements in the field of sustainable development into actual implementation strategies at the international, national and sub-national levels (FRIEDRICH, 2013, p. 1-2).<sup>22</sup>

For the purpose of our work, it is important to acknowledge that the UNGA has been at the forefront of this process, of which the *2030 Agenda* can be seen as the most recent (and ambitious) chapter, for a long time.<sup>23</sup> In particular, the growing attention devoted by the Assembly to the

<sup>21</sup> While extensively mentioned in both the Millennium Declaration and the 2001 Report of the Secretary-General, the outcome of the International Conference on Financing for Development (Monterrey, March 2002) was in fact still a hypothetical undertaking at the time the MDGs were drafted, as the Conference itself took place after the Report was adopted by the UNGA. In addition, the work of the Inter-Agency Expert Group on Millennium Development Goal Indicators (IAEG-MDG), which developed the indicator framework for the Goals, appeared from the outset as an inconsequential effort that was manifestly inadequate for the monitoring objectives it was supposed to achieve, and lack of transparency and inclusiveness were perceived as major causes for this failure (see WISOR, 2012, and SDSN, 2015).

<sup>22</sup> See also VINUALES, 2015, p. 6-7.

<sup>23</sup> Paragraph 11 of *Transforming Our World* explicitly reaffirms “the outcomes of all major United

solution of the environment-development conundrum (which traditionally finds its legal basis in Articles 1 and 55(a) - (b) of the Charter of the United Nations, as well as in the doctrine of implied powers) (FRIEDRICH, 2013 at 52, 23-25; WOLFRUM, 2002, p. 897-917)<sup>24</sup> has concurred to shape an international landscape where the weight and functions of non-binding instruments have profoundly expanded, with a specific emphasis on the potential of long-term action plans and/or policy frameworks to forge transnational partnerships and facilitate the integration of economic, social and environmental considerations into the policies and legislation of countries.

Historically, for example, the outcome documents adopted at each of the major conferences convened by the UNGA on this topic have all been accompanied by plans of implementation of some sort, including the Action Plan for the Human Environment (associated with the 1972 Stockholm Declaration on the Human Environment) (UNITED NATIONS, 1972),<sup>25</sup> Agenda 21 (adopted in 1992 together with the Rio Declaration) (UNITED NATIONS, 1992b)<sup>26</sup> and the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development (laid out during the 2002 World Summit on Sustainable Development which also yielded the Johannesburg Declaration) (UNITED NATIONS, 1972).<sup>27</sup> In 1997, the UNGA further complemented its past endeavours with the Programme for the Further Implementation of Agenda 21, which focused on the need to accelerate the operationalization of Agenda 21 and accordingly identified priority actions to be taken by States in the face of a deteriorating environmental situation (UNGA, 1997). UNGA Resolutions, finally, have been instrumental in strengthening the institutional component of the equation, establishing intergovernmental bodies specifically tasked with promoting cooperation and ensuring the follow-up and review of these processes (i.e. the UN Environment Programme (UNGA, 1972; UNGA, 2013), the Commission on Sustainable Development (UNITED NATIONS, 1993) and – more

Nations conferences and summits which have laid a solid foundation for sustainable development and have helped to shape the new Agenda.” Paragraph 13 further proclaims that “the challenges and commitments identified at these major conferences and summits are interrelated and call for integrated solutions. To address them effectively, a new approach is needed.”

24 For a historical perspective on the UNGA’s policy-making powers on sustainable development matters, see for example SANDS, 2003, p. 80-83.

25 Chapter 1: ‘Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment’ and Chapter 2: ‘Action Plan for the Human Environment’.

26 Annex I: ‘Rio Declaration on Environment and Development’ and Annex II: ‘Agenda 21’.

27 Resolution 1: ‘Political Declaration’ and Resolution 2: ‘Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development’.

recently - the High-Level Political Forum on Sustainable Development) (UNGA, 2012, paras. 84-86), while also assigning coordinating and/or annual reporting responsibilities to the UN Secretary-General.

Even within this multifarious context, the innovative idea born with the MDGs<sup>28</sup> and now lying at the core of the *2030 Agenda* (namely, that of a limited number of Goals which are comprehensive, time-bound, measurable, and universally applicable) sets these instruments apart from each of the past accomplishments that we have mentioned, and probably concurs to explain the great enthusiasm the SDGs have been met with and the even greater promise that is ascribed to them. From a policy perspective, in fact, this concept of ‘goal-based development’ carries unique benefits (SACHS, 2015a, p. 268). First of all, defining a limited number of concise Goals is generally regarded as a powerful strategic approach, because it helps communicate these objectives more effectively and thereby informs the public’s awareness about and understanding of complex economic, social, and environmental challenges (SDSN, 2013, p. 26; FUKUDA-PARR; GREENSTEIN, 2013, p. 448). In addition, it is often argued that time-bound targets act as a benchmark for the assessment of progress, and thereby encourage performance evaluation, facilitate policy planning, and convey a sense of urgency which in turn mobilizes larger efforts and promotes innovation (MANNING, 2009, p. 78-79; SACHS, 2012; SDSN, 2013, p. 26), especially when “no one could possibly disagree” with the decided outcomes (NAYYAR, 2012, p. 5). Lastly, in this particular case, the global nature of the Goals is supposed to promote integrated thinking and harmonisation between the three dimensions of sustainable development (“the Goals cannot be ordered by priority”) (SDSN, 2015) as well as a long-term perspective on law- and policy-making processes.<sup>29</sup>

## 2 INTEGRATION AND THE GENERAL FRAMEWORK OF THE SDGS

Throughout the first two sections of this paper, we have repeatedly emphasized the fact that the SDGs represent a noticeable shift away from other experiences, such as the MDGs and other UNGA

<sup>28</sup> But see McARTHUR, 2014, p. 6-7.

<sup>29</sup> Evidence on a fourth benefit of goal-based development, namely the promotion of accountability and public pressure at the national and local level, is more mixed. As Nayyar (*supra* note 67) states with regard to the MDGs: “the constituencies, poor countries or poor people, that might have invoked accountability, simply did not have the voice, let alone any power of sanction.”



instruments, in terms of their capacity to promote an integrated approach to the three dimensions of sustainable development. We have also argued that the focus on integration represents a key requirement for the SDGs to succeed and ensure that the Earth-system continues to support economic development and human well-being in the long-term. Now we will analyze how this integration is carried out in practice within the structure of the *2030 Agenda*, before starting to discuss its implications for international environmental law and beyond.

## 2.1 Environmental Goals and targets in the 2030 Agenda

When looking at the SDGs, it can easily be observed that the primary driver of the statements of principles contained in the Declaration (*supra* § 1) is a quest for exhaustiveness in the formulation of the 17 Goals which was entirely lacking in the MDGs. This sort of *horror vacui* in the listing of Goals and targets applies to the entire Agenda, but it is particularly evident with respect to environmental matters. Here, the concept of integration manifests itself in the comprehensiveness of the challenges addressed, ranging from climate change (SDG13) to loss of genetic diversity in agriculture (SDG2), and including (but not limited to) topics as heterogeneous as terrestrial ecosystem destruction and biodiversity depletion (SDG15), waste management and unsustainable production patterns (SDG12), marine pollution (SDG14), wildlife crime (SDG15), protection of water-related ecosystems (SDG6) and energy efficiency (SDG7).

At first glance, at least four of the sixteen ‘substantive’ Goals<sup>30</sup> are directly and primarily concerned with environmental sustainability,<sup>31</sup> while another six explicitly refer to environmental sustainability in their formulation.<sup>32</sup> Upon closer inspection, however, it is evident that

30 SDG17 calls for countries to “Strengthen the Means of Implementation and Revitalize the Global Partnership for Sustainable Development”.

31 Namely, SDG12: ‘Ensure sustainable consumption and production patterns’; SDG13: ‘Take urgent action to combat climate change and its impacts’; SDG14: ‘Conserve and sustainably use the oceans, seas, and marine resources for sustainable development’; and SDG15: ‘Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss’.

32 SDG2: ‘End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture’; SDG6: ‘Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all’; SDG7: ‘Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all’; SDG8: ‘Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all’; SDG9: ‘Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation’; and SDG11: ‘Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and

the endorsement of these SDGs (though they certainly constitute an advancement as compared to the vague language of the MDGs) can do little, in and of itself, to concretize the integration of the three dimensions of sustainable development which is reaffirmed in the *2030 Agenda* at the principles level. Indeed, even a higher number of ‘environmental’ Goals would create a fragmented framework, similar to that of the MDGs, if cross-cutting environmental issues were not taken into account under the other ‘economic’ and ‘social’ Goals, and vice versa. It follows that the biggest role in this sense is played by the 169 targets, together with the related indicators that are currently being developed by the IAEG-SDGs. First, targets which require concrete actions to be taken on environmental issues are present throughout the Agenda, and not only under the above mentioned ‘environmental’ Goals: for example, target 1.5 (included under SDG1 - ‘End poverty in all its forms everywhere’) calls upon countries to “build the resilience of the poor and those in vulnerable situations and reduce their exposure and vulnerability to climate-related extreme events and other economic, social and environmental shocks and disasters”, while target 3.9 (relating to SDG3 - ‘Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages’) mandates to “substantially reduce the number of deaths and illnesses from hazardous chemicals and air, water and soil pollution and contamination”. Secondly, some of the targets included under the ‘environmental’ Goals clearly reflect the importance attached to an economic valuation of biodiversity and ecosystems and its implications for people’s livelihoods, especially in developing countries (i.e. target 14.7<sup>33</sup> and, most notably, target 15.9)<sup>34</sup>. Thirdly, economic, social, and environmental targets are often grouped together under all those Goals which are intrinsically multi-dimensional, such as, *inter alia*, SDG 11 on cities, whose targets comprise ensuring access for all to housing and basic services (target 11.1), but also reducing direct economic losses caused by disasters (target 11.5) and the adverse per capita environmental impact of cities (target 11.6).

This approach has been described as a ‘network of targets’ (LE BLANC, 2015) which stresses the reciprocal relationships and cross-sectoral sustainable’.

---

33 “By 2030, increase the economic benefits to small island developing States and least developed countries from the sustainable use of marine resources, including through sustainable management of fisheries, aquaculture and tourism”.

34 “By 2020, integrate ecosystem and biodiversity values into national and local planning, development processes, poverty reduction strategies and accounts”.

challenges that exist in the SDGs,<sup>35</sup> and it has two remarkable effects. First, it conveys a sense of pervasiveness of the environmental dimension of sustainable development throughout the *2030 Agenda*, suggesting that while different Goals might be pursued at a different pace or through different policy strategies, each goal still commands an integrated approach to its own realization (integration *within* Goals and not just *between* Goals). Going back to the example of SDG1 and target 1.5, this plainly means that a country should evaluate not only whether its policies are conducive to poverty eradication in and of itself, but also if they are reducing exposure and vulnerability to environmental shocks which could prevent the same objective of poverty eradication from being reached or maintained in the future. Secondly, it emphasizes a view of the environmental component of the SDGs which is proactive and not reactive, framing environmental challenges in terms of positive opportunities for economic development, job creation, increased social welfare, technological innovation, public health, improvements in infrastructure, urban livelihoods, and so forth.<sup>36</sup> Particularly revealing, in this respect, is target 8.4, which in the context of SDG8 strives to achieve “global resource efficiency” and exhorts countries to “endeavour to decouple economic growth from environmental degradation”.

It should be noted that criticism directed at the model just described cannot be dismissed altogether. To start with, it has been argued that attempting to develop a coherent network of targets is meritorious but does not necessarily translate into a network in which gaps do not exist at all, especially in the face of an intergovernmental process which is normative, not scientific, and based on the need for compromise solutions. As such, some political links between targets are particularly weak, while many Earth-system links are not even reflected, or are reflected inadequately, in the framework (i.e. the climate, land, energy and water nexus) (ICSU; ISSC, 2015; LE BLANC, 2015, p. 11-15). In addition, some reviewers have singled out specific targets as being weak, too vague (especially those that are formulated with a qualitative and not quantitative objective), or in

---

35 In the input submitted by the Sustainable Development Solutions Network (SDSN) to the IAEG-SDGs, the authors describe a set of cross-cutting issues which could potentially be relevant in the future SDG indicator framework, and accordingly identify a number of indicators that could monitor progress over more than one Goal and/or target. See SDSN, 2015, p. 51, 29-67 and 68-92. Also see ICSU; ISSC, 2015.

36 cf UNITED NATIONS, 2016, paras.18-38.

conflict with others (that is, requiring trade-offs),<sup>37</sup> a problem exacerbated by the fact that the ‘network’ structure of the SDGs is not made evident, for example through a schematic listing of the potential interlinkages (ICSU; ISSC, 2015, p. 9). Finally, there is a widely voiced perception that the ‘shared narrative’ which would be needed to make the SDGs a truly integrated, transformative framework is simply not transformative enough, as it leaves the core “orthodox thinking” on development unaddressed (NAYYAR, 2012, p. 5-6). Indeed, whereas the OWG Proposal stated that “changing unsustainable patterns [...] of consumption and production and protecting and managing the natural resource base of economic and social development” should be two of the overarching priorities of the *2030 Agenda* (UNITED NATIONS, 2014d, para.3), poverty is identified in Resolution 70/1 as the “greatest global challenge” for sustainable development. At the same time, similarly powerful concepts such as those of ‘ecological integrity’, ‘natural capital’, or ‘planetary boundaries’ were not included in the outcome document of the UN Sustainable Development Summit despite having received support throughout many of the Agenda’s work streams.<sup>38</sup>

## 2.2 Consistency with international environmental law

From a legal perspective, and notwithstanding the considerations relating to the normative value of the SDGs that will be addressed *infra*, the inclusion of a robust set of environmental Goals and targets in the *2030 Agenda* calls for mutual supportiveness to be established between the SDGs and the evolving body of international environmental law. On the one hand, it specifically suggests the need to acknowledge (and harness) the important governance function that international environmental law should play in their implementation (KIM, 2014). On the other, it implies the potential for the SDGs to become a blueprint for the development of international environmental law itself, promoting cross-fertilization among legal regimes, providing insights into how to fill existing gaps, and more generally advancing and further specifying the concept of sustainable development as a legal principle.

---

37 One comprehensive study in particular has come to the conclusion that only 29% of the SDG targets are well developed, whereas 54% could be strengthened and 17% are weak or irrelevant. See ICSU; ISSC, 2015.

38 See for example ROCKSTROM; SACHS, 2015a; ICSU; ISSC, 2015, p. 7-9; KIM; BOSSELMANN, 2015, p. 194.

This double-edged relationship is explicitly reaffirmed in the Agenda. At the principles level, the UNGA proclaims that the Agenda “is guided by the purposes and principles of the Charter of the United Nations, including full respect for international law”, and needs to be implemented in a manner “that is consistent with the rights and obligations of States under international law” (UNITED NATIONS, 2016, paras. 10 and 18). As a consequence, the Assembly: (i) acknowledges “the outcomes of all major United Nations conferences and summits which have laid a solid foundation for sustainable development” (UNITED NATIONS, 2016, para. 11); (ii) reaffirms “the principles of the Rio Declaration, including the principle of common but differentiated responsibilities” (UNITED NATIONS, 2016, para. 12); and (iii) declares that the Agenda “is grounded in the Universal Declaration of Human Rights, international human rights treaties, the Millennium Declaration (UNGA, 2000) and the 2005 World Summit Outcome” (UNITED NATIONS, 2005).

More in practice, Resolution 70/1 then confirms that international conventions and other instruments of international law are expected to provide the normative framework for the achievement of the SDGs, directly contribute to their attainment, or be supported by them. In this context, and with a specific focus on international environmental law: (i) a clear reference is made to the 21<sup>st</sup> session of the Conference of the Parties (COP21) to the UNFCCC (which soon after the adoption of UNGA Resolution 70/1 yielded the historic Paris Agreement) (UNFCCC, 2015) and to the UNFCCC itself as the “primary international, intergovernmental forum for negotiating the global response to climate change” (UNITED NATIONS, 2016, para.31); (ii) the activity of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (CBD) is mentioned in the light of Member States’ determination to conserve and sustainably use all sorts of ecosystems, biodiversity, and wildlife, and to promote ecosystems’ resilience and disaster risk reduction (UNITED NATIONS, 2016, para.33);<sup>39</sup> and (iii) many of the 169 targets are specifically or implicitly tasked with strengthening the implementation of related processes and/or objectives of international environmental law, including (but not limited to) the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 (Target 11.b), the 10-year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production Patterns (Target 12.1), the commitments undertaken by developed countries on climate finance according to the UNFCCC (Target

<sup>39</sup> The 13<sup>th</sup> Meeting of the CoP to the CBD is to be held in Mexico from 4 to 17 December 2016.

13.a), the obligations on the conservation and sustainable use of the oceans and marine resources as reflected in the UN Convention on the Law of the Sea (Target 14.c), the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing (target 15.6), and several of the Aichi Biodiversity targets (mirrored, but not explicitly mentioned, throughout the targets set for SDG14 and SDG15) (CBD, 2010).

Taken as a whole, this uneven coordination with legal regimes relating to the environment reflects an encouraging but incomplete process of integration between the environmental dimension of the *2030 Agenda* and international law. On the one hand, the use of implicit references to other internationally-agreed targets has led to certain issues being prioritized vis-à-vis others which were addressed in the same instrument,<sup>40</sup> while transforming some targets that were originally quantitative into qualitative ones (ICSU; ISSC, 2015, p. 72).<sup>41</sup> On the other, whereas the *2030 Agenda* does try to highlight some (but not all!)<sup>42</sup> of the existing linkages between international environmental law and the environmental targets, a divide remains between the latter and other fields of international law, and more specifically trade and investment law. Indeed, while the human rights dimension seems to have gained traction within the ‘environmental’ SDGs,<sup>43</sup> the promotion of a “universal, rules-based, open, non-discriminatory and equitable multilateral trading system under the World Trade Organization” (target 17.10) will instead continue to lead to tensions and clashes with environmental protection concerns, unless the WTO system itself and bilateral and regional trade agreements (more recently, the proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership and the Trans-Pacific Partnership) become more closely aligned with the principle of sustainable development and its legal implications.<sup>44</sup>

40 For the Aichi Biodiversity Targets, see ICSU; ISSC, 2015, p.71.

41 For instance, targets 15.2 and 15.3 are broadly concerned with the restoration objectives contained in Target 15 of the Aichi Targets, but they lack the 15 percent restoration figure that those Targets have. In general, the vast majority of the targets under SDGs 12-15 are qualitative, and the only quantitative ones adopt contested figures, such as target 14.5 which refers to the conservation of at least 10 percent of coastal and marine areas, a number widely regarded as insufficient according to common scientific understanding. See VISBECK *et al.*, 2014.

42 For example, none of the major conventions and agreements on pollution and hazardous substances (i.e. the 2001 Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, 2256 UNTS 119) are mentioned in the Agenda.

43 i.e. target 14.b (“Provide access for small-scale artisanal fishers to marine resources and markets”) and target 15.6 (Promote fair and equitable sharing of the benefits arising from the utilization of genetic resources and promote appropriate access to such resources, as internationally agreed”).

44 See for example LYDGATE, 2012, p. 637-638; WATSON, 2013; JINNAH; MORGERA, 2013; and ASSELT, 2014.

## 2.3 Integration and the Implementation of the 2030 Agenda

Integration between the three dimensions of sustainable development is also a matter of utmost importance for the effective implementation of the *2030 Agenda*, as trade-offs are bound to emerge every time countries seek to reach one particular target without taking into due account the implications for other targets within the same SDG or under a different one. By applying systems terminology to the targets set by the MDGs, this lack of coordination has been defined as a typical problem of suboptimization (KIM; BOSSELMANN, 2015, p. 198-199).

In the context of non-binding instruments such as the SDGs, the problem is exacerbated by the need to promote compliance with commitments that are merely voluntary. As a consequence, follow-up and review processes become the fundamental means through which government policies are informed and oriented, knowledge transfer and mutual learning is promoted, and attention is drawn to specific issues and potential actions. Here, two sets of considerations come into play: (i) considerations relating to the text of Resolution 70/1 itself; and (ii) considerations relating to how follow-up and review processes are structured in the Resolution and how they will (foreseeably) be conducted in the future.

With respect to the first set of considerations, and notwithstanding the recognition of the potential of the SDGs as a ‘network of targets’ in promoting an integrated approach among the stakeholders involved in the implementation of the Agenda (LE BLANC, 2015, p. 9),<sup>45</sup> two critiques must be advanced to the framework devised in the Resolution. On the one hand, certain targets could serve as powerful enablers of integration at the level of implementation, yet they are listed under some of the ‘substantive’ SDGs and not in SDG17, thereby losing their potential to influence the broader architecture of the *2030 Agenda*. This is especially evident with target 15.9,<sup>46</sup> which in dictating the integration of ecosystem and biodiversity values into “local planning, development processes, poverty reduction strategies and accounts” embodies a powerful instrument of policy coherence across the three dimensions of sustainable development

<sup>45</sup> In opposition, see ICSU; ISSC, 2015.

<sup>46</sup> “By 2020, integrate ecosystem and biodiversity values into national and local planning, development processes, poverty reduction strategies and accounts”.

whose role is unfortunately restricted to informing the achievement of a single Goal (SDG15). On the other hand, a consensus exists on the fact that the formulation of an overarching goal could have helped “bind individual SDGs and targets” (KIM; BOSSELMANN, 2015, p. 199) to contribute to the realization of the common purpose of sustainable development, promoting integration under institutional diversity at both the horizontal and vertical levels (OSTROM, 2005). The lack of this “shared narrative” is particularly troubling from a legal perspective, because it can be argued that the emergence and specification of sustainable development as a general principle of law (or a norm of customary international law) might help fill this gap in the implementation of the *2030 Agenda*.

Coming to the second sets of considerations, in order to make sure that integration is not only implicitly reaffirmed in the wording of the SDGs, but also actually reflected in their implementation,<sup>47</sup> the outcome document of the UN Sustainable Development Summit also focuses on follow-up and review processes at different levels, acknowledging that a guiding principle in this sense must be the need to track progress “in a manner which respects the universal, integrated and interrelated nature [of the SDGs] and the three dimensions of sustainable development” (UNITED NATIONS, 2016, para.74(b)). The document assigns a central role in the global oversight of these follow-up and review processes and for the enhancement of integration to the High-level Political Forum on Sustainable Development (HLPF) (UNGA, 2012; UNITED NATIONS, 2016, para.82), which is the leading UN platform tasked with providing “political leadership, guidance and recommendations for sustainable development”. The Forum’s meetings take place on an annual basis under the auspices of the UN Economic and Social Council (ECOSOC) and every four years at the level of Heads of State and Government under the auspices of the UNGA (UNGA, 2012, paras. 2-8; UNITED NATIONS, 2016, para.83).

The main functions of the HLPF essentially consist in: (i) facilitating integration within the UN system, with a particular emphasis on the enhanced mandate of UNEP for formulating UN system-wide strategies

---

<sup>47</sup> Implementation of the SDGs, according to the *2030 Agenda*, will primarily rely on country’s own sustainable development strategies, and will thus be led by Governments with the support of the UN system and related international frameworks. More broadly, the preamble of Resolution 70/1 calls for the participation of all stakeholders and all people in the achievement of the Goals. See UNITED NATIONS, 2016, paras. 41 and 63; JANUS; KEIJZER, 2014. For a comprehensive assessment of follow-up and review processes, see KINDORNAY; TWIGG, 2015.



on environmental issues (UNGA, 2012, para.88; UNITED NATIONS, 2016, para.87); and (ii) strengthening science-policy interfaces and the role of transdisciplinary analysis within them at all relevant scales (international, regional, national, and sub-national), thereby informing “an integrated approach to policy making for the SDGs and the post-2015 development agenda” (UNITED NATIONS, 2015f, p. 171). According to experts contributing to the 2015 edition of the *Global Sustainable Development Report*, these functions should be carried out in three broad areas. First, the HLPF should identify past and future trends and provide analysis on cross-sectoral linkages and policy coherence, using its meetings and recommendations to identify policy obstacles to sustainable development through the application of evidence from both natural and social sciences. Secondly, it should support dialogue between epistemic communities and policy-makers, and especially “between international assessments and regional and national policy-making”. Third, it could capitalize on its political leeway and agenda setting responsibilities to expedite agreement on emerging issues and “provide guidance to the scientific community regarding research needs” (UNITED NATIONS, 2015f, p. 170).

### 3 THE SDGS AND INTERNATIONAL LAW: A MUTUALLY SUPPORTIVE RELATIONSHIP?

Throughout this article, we have identified the SDGs as a product of a voluntary, non-binding, unilateral instrument, consistent with the normative value attributed to UNGA resolutions (BRUNNÉE, 2008, para. 40; POGGE; SENGUPTA, 2015, p. 572). In other words, it is clear that the *2030 Agenda* is not, *stricto sensu*, a source of international law as listed under Article 38 of the Statute of the International Court of Justice. More precisely, it could be described as a classic example of what scholars increasingly refer to as ‘soft law’,<sup>48</sup> and it is in this light that the question of their contribution to the formation and evolution of international law must therefore be examined (ABI-SAAB, 1971, p. 9-10).

As a preliminary consideration, whether or not one accepts the considerable scholarly support that exists for reconsidering the role and normativity of non-binding instruments in international law,<sup>49</sup> it is

<sup>48</sup> See for example HILLGENBERG, 1999.

<sup>49</sup> See for example BOTHER, 1980; CHINKIN, 1989; and SHELTON, 2000. On the concept of relative normativity, see for example FASTENRATH, 1993; and, for a critique, KLABBERS, 1996. For a general overview, see FRIEDRICH, 2013, p. 3-5.

nevertheless widely acknowledged that such instruments do have certain “legal and behavioural effects” (HANDL, 1988; FRIEDRICH, 2013, p. 2; BRUNNÉE, 2008, para.40) and may carry a strong instrumental value (BRUNNÉE, 2008 § 2.2), be it at the international or national level, or for private actors (and potentially, at different scales at the same time) (FRIEDRICH, 2013, p. 143-171). With respect to their behavioural effects and their instrumental value, not only could the SDGs perform all the functions that have been identified for similar instruments (i.e. other UNGA resolutions, recommendations adopted by international institutions and so forth), but the impact of these functions might also be enhanced by some of the peculiar characteristics of the *2030 Agenda*, such as, *inter alia*: (i) the inclusive process that led to its definition; (ii) its universal applicability and strong emphasis on the idea of global partnership and cooperation; (iii) its consensus adoption; (iv) the specific language used in the formulation of the 17 Goals and 169 targets; and (v) the high reporting and monitoring standards that it seeks to achieve.<sup>50</sup> At the international level, for example, the SDGs might play an important role in strengthening inter-institutional cooperation and cross-sectoral norm setting (FRIEDRICH, 2013, p. 218). At the State level, they could facilitate capacity-building efforts, contribute to learning processes, offer guidance for law- and policy-making, and assist the ‘public watchdog’ role of domestic actors and NGOs. Finally, at the private sector level, they might provide businesses with effective policy signals that lead them to re-direct investments, revise internal processes, and address reputational concerns.

Regarding their legal effects, the non-binding nature of Resolution 70/1 dictates a more cautious approach, but this does not mean that the SDGs are not capable of influencing the formation and evolution of international law. On the contrary, the idea of ‘goal-based development’ which lies at the core of the *2030 Agenda* presents a significant opportunity in terms of its capacity to influence, and be influenced by, international law regimes. There is in particular ample scope to suggest that building mutual supportiveness between the SDGs and international law will be necessary to achieve the environmental targets set by Resolution 70/1, while simultaneously promoting the development of and compliance with international environmental law, an objective set forth by UNEP at the first universal session of its Governing Council in 2013 (UNEP, 2013b).<sup>51</sup> Our

---

<sup>50</sup> See UNITED NATIONS, 2015e.

<sup>51</sup> See FRIEDRICH, 2013, section 3.2.

analysis in this section will focus on two particular questions, namely: (i) the normative value of the environmental goals and targets enshrined in the SDGs (with a specific focus on their role in the emergence and further specification of sustainable development as a general principle of law or as a norm of customary international law); and (ii) the legal challenges standing in the way of an effective implementation of the environmental component of the *2030 Agenda*.

### **3.1 Normative value of the environmental goals and targets in the SDGs: Advancing sustainable development as a principle of integration**

First of all, Resolution 70/1 neither has intrinsic legal effects, which (it is argued) can only stem from a resolution based on treaties or from the customary law internal to the UN legal order (OBERG, 2006, p. 881), nor is it a ‘law-declaring resolution’ in the sense that it does not interpret or restate existing general international law (HILLGENBERG, 1999, p. 514-515; OBERG, 2006, p. 882). Such a consideration appears obvious when one takes into account the powers attributed to the UNGA by Article 10 of the UN Charter, as well as from the basic evidence that the *2030 Agenda* is not (or not only), in the intention of UN Members, a normative declaration. However, this leaves the question open as to whether further effects can be produced by the Agenda, with a particular focus on the function that non-binding instruments can play in the development of customary international law or general principles of law (OBERG, 2006, p. 895-896; FRIEDRICH, 2013, p. 143-144). In order to answer this question, it is then essential to reflect on at least four theoretical problems, and namely: (i) the very possibility that UNGA resolutions may have an impact in the emergence of such norms or principles; (ii) the norms or principles that Resolution 70/1 could contribute to advance; (iii) the reasons why it might do so and the implications of this advancement.

With respect to the first issue, it is now widely accepted that non-binding instruments, including UNGA resolutions, can indeed contribute to the emergence of customary international law or general principles of law recognized by civilized nations, as referenced in Article 38.1(b) and (c) of the Statute of the International Court of Justice (ICJ). For customary law, this possibility was confirmed by the ICJ in the 1986 *Nicaragua* case (ICJ, 1986, para.188) and, more evidently, in the 1996 *Nuclear Weapons* opinion. Here, the Court stated that UNGA resolutions “can, in certain

circumstances, provide evidence important for establishing the existence of a rule or the emergence of an *opinio juris*” (ICJ, 1996, para.70), which is required to infer, in conjunction with State practice, the existence of a customary norm. As far as general principles of law are concerned, legal doctrine increasingly concedes that they can be identified directly at the international level, in addition to their adoption from domestic legal systems,<sup>52</sup> and given that State practice is generally not considered necessary for general principles to emerge in the way it is for customary law,<sup>53</sup> it has been acknowledged that UNGA resolutions (especially when broadly accepted by Member States) can also play a role in their development and interpretation.

As to the second issue, the norm (or principle) that Resolution 70/1 might contribute to crystallize would be none other than sustainable development itself, understood as a legal principle of integration between the three dimensions of economic development, equity and social inclusion, and environmental sustainability, from which a number of other key principles (i.e. inter- and intra-generational equity, precaution, co-operation, sustainable use of natural resources and so forth) are drawn as its necessary components (FITZMAURICE, 2001, p. 52; DERNBACH, 2003; SANDS, 2003, p. 263; VOIGT, 2009, p. 36). Despite the considerable uncertainty surrounding its normative status, scope, precise meaning, and legal implications, the realization of sustainable development through integration (as reflected in Principle 4 of the Rio Declaration)<sup>54</sup> no doubt constitutes the central concept of the *2030 Agenda*,<sup>55</sup> and increasingly appears set to become the mantra according to which the international community understands and seeks to shape the world and the future trajectory of human societies on Earth (SACHS, 2015b). Thus, the ongoing scholarly debate on sustainable development, not to mention the diverging views of States in the definition of its boundaries, should not discourage interpreters and practitioners from further clarifying its meaning and implications as a

<sup>52</sup> See for example BOS, 1982; SIMMA; ALSTON, 1992, p. 156.

<sup>53</sup> According to Simma and Alston (SIMMA; ALSTON, 1992) “the concept of a recognized general principle seem to conform more closely than the concept of custom to the situation where a norm invested with strong inherent authority is widely accepted even though widely violated”. See also CHENG, 1953; and DUPUY, 2007.

<sup>54</sup> “In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it”. For an extensive assessment of the principle, see BARRAL; DUPUY, 2015.

<sup>55</sup> cf UN Res 70/1, para.2: “We are committed to achieving sustainable development in its three dimensions — economic, social and environmental — in a balanced and integrated manner.”

principle of integration. In particular, it would be misguided to consider past failures to integrate environmental concerns within development processes as structural limitations of the principle of sustainable development,<sup>56</sup> rather than the fruit of conflicting interpretive arguments which can be reconciled in the light of the continuous advancements occurring in this field. Moreover, to the extent that this critique leads to a quest for uncovering and conceptualizing alternative principles and structures in international law,<sup>57</sup> not only such a quest would do little to promote a coherent system of norms across different legal regimes, but these alternative principles would themselves be corollaries of sustainable development.

No one usually refutes that integration represents one of the most important aspects of sustainable development.<sup>58</sup> Most notably, integration is also extensively referred to in the jurisprudence of the ICJ (ICJ, 1997; ICJ, 2010), the WTO Dispute Settlement Body (UNITED STATES, 1988; CHINA, 2012; CHINA, 2014), the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS) (ITLOS, 1999), the Permanent Court of Arbitration (PCA) (PCA, 2005, p. 35), arbitral tribunals in investment related disputes,<sup>59</sup> and so forth. For instance, in 1997, in its landmark judgment in the *Gabčíkovo-Nagymaros* case, the ICJ stated that the need to reconcile economic development with environmental protection is “aptly expressed in the concept of sustainable development” (ICJ, 1997, para.140), and in his famous separate opinion Judge Weeramantry elaborated on the concept by considering that “the law necessarily contains within itself the principle of reconciliation. That principle is the principle of sustainable development”.<sup>60</sup> Thirteen years later, in the *Pulp Mills* case, the Court reiterated that “the balance between economic development and environmental protection [...] is the essence of sustainable development” (ICJ, 2012, p. 134, para.177). Similarly, the WTO Dispute Settlement Body has acknowledged the role of integration in its rulings. In the *Shrimp-Turtle* case, the Appellate

56 As pointed out by Professor Dire Tladi in the second report of the International Law Association, this criticism essentially can be traced back to two objections moved to sustainable development as a principle of integration, namely: (i) the indeterminacy objection; and (ii) the subordination objection. See COMMITTEE, 2006, p. 5.

57 Kim and Bosselmann, for example, emphasize that sustainable development is unfit to be an overarching goal for the post-2015 agenda and focus on the concept of ‘ecological integrity’. See KIM; BOSSELMANN, 2015, p. 201-206.

58 See for example SANDS, 2003, p. 263; MAGRAW; HAWKE, 2007, p. 628-30; BARRAL, 2012, p. 380-381.

59 *SD Myers, Inc v Canada*, UNCITRAL case, Partial Award of 13 November 2000, 121 ILR 173.

60 Separate Opinion of Vice-President Weeramantry, p. 90 (ICJ, 1997).

Body defined sustainable development as a concept which “has been generally accepted as integrating economic and social development and environmental protection” (UNITED STATES, 1998, para.129, fn 107); later, in the *Raw Materials* case, a WTO Panel maintained that a proper reading of the notion of ‘conservation’ in Article XX(g) of the General Agreement on Tariffs and Trade “should take into account the challenge of using and managing resources in a sustainable manner that ensures the protection and conservation of the environment while promoting economic development”, with the consequence that different policy objectives cannot be viewed in isolation, as they are “related facets of an integrated whole” (CHINA, 2012, paras.7.375-7-376). Lastly, the best-known application of integration occurred in the PCA award in the *Iron Rhine Railway* case, as the Arbitral Tribunal emphasized that “environmental law and the law on development stand not as alternatives but as mutually reinforcing, integral concepts, which require that where development may cause significant harm to the environment there is a duty to prevent, or at least mitigate, such harm.” (PCA, 2005, para.59)

Within this context, a major obstacle for the definitive establishment of sustainable development as a principle of integration, in the form of either customary international law or a general principle of law, is represented by the fact that such integration is often considered to be procedural in nature, that is, reflective of a process rather than an outcome, and thus lacking any substantive content in and of itself. This view is echoed by, *inter alia*, Chapter 8 of Agenda 21, which corroborates the idea that integration must primarily be located within decision-making processes and implies that environmental protection should only be taken into due account in a balance of interests, with no actual impact on the content of policy decisions (BARRAL; DUPUY, 2015, p. 164.). It is further argued that integration is a ‘technique’, ie, that it defines the means by which sustainable development will be achieved (BARRAL, 2012, p. 381), or at best the core ‘philosophy’ underlying that concept (BOYLE; FREESTONE, 1999, p. 10–12). Vaughan Lowe takes the view that the relation between sustainable development and integration is even reversed, with the former acting as a goal or policy tasked with reconciling conflicts between development and environmental protection (LOWE, 1999, p. 34-35).

Construed as a procedural obligation, there is little doubt that integration presents very limited appeal to those seeking to identify

a substantive normative value of sustainable development under international law, and the diversity of opinions that continues to surround its characterization conceivably plays a role in the broader lack of clarity over what sustainable development as a whole exactly entails.<sup>61</sup> However, we see no reason to dilute the interpretation of integration in such a way. On the contrary, integration may be considered as a principle which not only requires that an integrated approach be followed in decision-making, but also mandates that a balanced outcome be achieved, at least if the basic requirement of maintaining the natural resource base as an essential requirement for sustainable development is to be met.<sup>62</sup> This can be inferred from, *inter alia*, the findings of the ICJ and the PCA in the *Gabčíkovo-Nagymaros* (ICJ, 1997, para.140) and *Iron Rhine Railway* (PCA, 2005, paras.223-34) cases, respectively, which confirm the possibility of adopting integration as a tool for judicial reasoning endowed with the capacity of reconciling conflicting norms while also yielding substantive outcomes (CORDONIER-SEGGER, 2004, p. 590; VOIGT, 2009, p. 169-171; BARRAL; DUPUY, 2015, p. 163, 165 and 173-174). In general, integration has overarching implications at the systemic, institutional, and legal levels, as reaffirmed in the second report of the International Law Association (ILA) Committee on the International Law on Sustainable Development. This essentially implies that sustainable development can truly be achieved only when its three pillars are concurrently attained in practice, and not just at the conceptual level (COMMITTEE, 2006, p. 5).

This reflection brings us to the final element of this part of our analysis, that is to the question of whether the *2030 Agenda* can help overcome the indeterminacy and subordination objections advanced against sustainable development and accordingly whether it may be capable of crystallizing integration as an obligation of result, rather than one of means. Indeed, if integration is conceptualized as an obligation of result, the traditional definition of sustainable development (i.e. that contained in *Our Common Future*) morphs into the one suggested by Griggs and others in 2013, that is, one of a “development that meets the needs of the present *while safeguarding Earth’s life-support systems, on which the welfare of current and future generations depends*” (GRIGGS, 2013). There is a tangible objective inherent in this vision, one which commands that integration be translated into a holistic framework for action tasked

61 See for example MAGRAW; HAWKE, 2007; and VOIGT, 2009, p. 160-162

62 cf IUCN, 2010, Article 16.1.

with achieving specific, measurable goals through the application of a series of supporting sub-principles (i.e. precaution, prevention, sustainable use of natural resources, intra-generational and inter-generational equity, and so forth) which are nothing else than components of sustainable development as a principle of integration itself. Freed from the duty of identifying abstract rules, something which is normally reserved to law-making declarations, the SDGs and *Agenda 30* do just that. Specifically, they set desired outcomes, rather than procedural obligations, and in doing so they advance and specify sustainable development as a trajectory where the results in fact matter, and must be simultaneously pursued. Finally, insofar as they provide the scientific understanding and factual evidence that make a substantive characterization of integration possible, the SDGs clarify that the normative force of sustainable development demands a reconciliation of its three dimensions which secures in practice, and not just conceptually, “the functioning of essential natural processes” (VOIGT, 2009, p. 171).

Three elements suggest that Resolution 70/1 might indeed play such a role for the principle of sustainable development. First, the Resolution was adopted by consensus, after months of preliminary groundwork and behind-the-scenes bargaining that also involved a plurality of work streams so as to ensure “an inclusive and transparent intergovernmental process” (UNGA, 2012, para.248). Secondly, its wording places a particularly strong emphasis on the need for States to see the SDGs as an integrated, indivisible, and universally applicable framework, while also aiming at a level of comprehensiveness and detail which is unknown to the MDGs and inherently impossible to achieve in abstract declarations of principles. Finally, the Resolution must be seen in the context of a number of separate processes which are either strictly related to it or directly instrumental for its success, including the Addis Ababa Action Agenda, the work of the IAEG-SDGs on SDG Indicators, and the negotiations conducted under the UNFCCC which led to the adoption of the Paris Agreement. Taken together, these elements do more than merely confirming the emergence of sustainable development as either customary international law or a general principle of law;<sup>63</sup> arguably, they also specify and enrich the normative content of such a principle, highlighting its potential to promote integration

---

<sup>63</sup> It remains evident that the subsequent practice of States and their attitude towards the *2030 Agenda* will be decisive in further clarifying the question relating to the *Agenda's* legal nature. See for example MAGRAW; HAWKE, 2007, p. 622-627; VOIGT, 2009, p. 160-169; and FRIEDRICH, 2013, p. 144-152 and 155-157.



among different regimes (i.e. biodiversity, climate change, human rights, trade, intellectual property, and so forth) and to ensure that they are consistently interpreted in a mutually supportive way.

### 3.2 Legal challenges for the implementation of the SDGs

The other side of the relationship between the SDGs and international environmental law is concerned with the important governance function that the latter can play in the implementation of the ‘environmental’ goals and targets contained in Resolution 70/1. On the one hand, UNEP has recently maintained that violations of international environmental law “have the potential to undermine sustainable development and the implementation of agreed environmental goals and objectives at all levels” (UNITED NATIONS, 2015e). On the other, international environmental law constitutes the normative backbone of many (possibly all) of the SDGs, in the sense that institutional and legal developments in the field of the environment can either “foster” or “frustrate” such goals (GEHRING, 2015), and that the development of innovative legal approaches, coupled with increased stakeholder engagement, is necessary to accommodate environmental protection concerns in the operationalization of the *2030 Agenda*.

It may be argued that the underlying problem in this respect will remain the lack of integration between international environmental law and different legal regimes, with a particular emphasis on areas such as trade and investment law and human rights law, unless the advancement of sustainable development as a legal principle of integration is able to reconcile these dimensions in the evolution of international law. When examining the contents of the *2030 Agenda* in the light of other recent developments, one may pinpoint some of the challenges that international environmental law will have to address in the next fifteen years in order to enable its mutually supportive relationship with the post-2015 development agenda. While it is beyond the scope of this article to specifically discuss each of them, we may identify nine key topics in this respects, four of which are concerned with substantive issues (broadly corresponding to SDGs 12-15) while the rest mainly relates to procedural elements, means of implementation, and shortcomings in the general architecture of international environmental law.

The four substantive challenges are: (i) swiftly implementing

the Paris Agreement on climate change and ensuring that commitments contained in the Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) of the Parties remain ambitious on a pathway to the decarbonization of the economy by 2050 (UNFCCC, 2015);<sup>64</sup> (ii) developing a new regime for the conservation and sustainable use of marine biological diversity in areas beyond national jurisdiction under the UN Convention on the Law of the Sea, as currently mandated by Resolution 69/292 of the UNGA (UNGA, 2015);<sup>65</sup> (iii) strengthening integration *within* international environmental law (KIM; BOSSELMANN, 2015, p. 200) by promoting the definition of linkage-based plans, policies and programmes,<sup>66</sup> with a particular focus on the widespread adoption of an ecosystem-based approach to environmental protection,<sup>67</sup> increased consideration of the underlying drivers of biodiversity loss and ecosystem destruction, and the role of environmental impact assessment (EIA) laws;<sup>68</sup> and (iv) advancing a holistic approach to the management of chemicals and waste under existing international conventions and developing new multilateral agreements on the subject, where needed (UNEP, 2012b, p. 188-189). Taken together, these challenges continue to highlight major gaps in international environmental law, and addressing them would also mean achieving concrete progress around at least five critical planetary boundaries, including climate change, biosphere integrity, land-system change, and introduction of chemicals, nanomaterials, and other novel substances (STEFFEN et al., 2015).

The remaining topics emphasize the need to further advance key procedural norms and to strengthen the means of implementation in legal regimes in the field of the environment. Most of them reflect long-standing normative trends in the development of international environmental law

64 See also UNFCCC, 2016.

65 In the Resolution, the General Assembly welcomed the outcomes of the meetings of the Ad-Hoc Open-Ended Informal Working Group convened by the Secretary-General and decided to establish a preparatory committee tasked with making substantive recommendations on the draft text of an international legally binding instrument on the topic. The Committee is expected to report to the GA by the end of 2017.

66 See for example LONG, 2011.

67 At its core, the ecosystem approach can be said to present a strong element of integration between conservation and equity concerns, as well as interactions with the precautionary principle, adaptive management, and the study of socio-ecological systems' resilience. It has emerged as a holistic regulatory strategy that aims at guiding the definition and implementation of cross-cutting actions under different international regimes, thereby contributing to mutual supportiveness among them. See for example MORGERA, 2016.

68 In particular, it is important that EIA laws provide for EIAs to be carried out at the policy level and not project level only, that robust data gathering is available in decision-making, that the regulatory dimension of assessment is strengthened, and that participatory principles are observed. See for example UNEP, 2012a, p. 465; UNEP, 2012b, p. 51; and VINALES, 2015, p. 468-469.

(if not actual principles, as reaffirmed in the Rio Declaration and/or the New Delhi Declaration of Principles drafted in 2002 by the ILA) (ILA, 2002), while others represent relatively new topics lying at the intersection of law and policy which must increasingly inform the development of multilateral environmental agreements and the evolution of already existing institutions and regimes. They are: (i) harnessing foreign direct investment, official development assistance, and domestic finance for environmental protection, including through further promotion of the role of market-based instruments such as payments-for-ecosystem-services schemes (PES), consistent with the vision outlined in the Addis Ababa Action Agenda;<sup>69</sup> (ii) increasing capacity-building in, and technology transfer to developing countries in order to operationalize the global indicator framework and, more generally, foster conservation and sustainable use efforts (i.e. in terms of establishment, management and effective monitoring of protected areas); (iii) reinforcing science-policy interfaces and bolstering the role of intergovernmental platforms in building capacity for the effective use of science in law- and decision-making at all relevant levels (i.e. in terms of the assessment and accounting of the economic value of ecosystem services);<sup>70</sup> (iv) enhancing public participation in decision-making and access to justice and information as an indispensable component in the implementation of the procedural and substantive environmental rights of individuals and communities, as most recently urged at Rio+20 (UNITED NATIONS, 2012, para.99); and (v) advancing liability regimes at the domestic and international level (but also, more generally, non-compliance procedures), particularly by moving away from the traditional rules of State responsibility in favor of more stringent civil liability rules.<sup>71</sup>

It should be noted that it was not by chance that we reserved these two essential aspects for last. On the one hand, despite the message contained in Principle 10 of the Rio Declaration, progress on the topics of public information and participation and access to justice remains uneven, held hostage by geographical differences in the way human rights are being re-considered, translated into law and interpreted from an environmental

<sup>69</sup> See for example DUPUY; VINUALES, 2013. Specifically on PES schemes, see PAVONI, 2012, p. 206.

<sup>70</sup> For example, the functions devised for the recently-created Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) are in theory broader and more incisive than those attributed to the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), but it remains to be seen how its assessments are incorporated in the work of the CBD and other biodiversity related conventions. See BROOKS; LAMOREUX; SOBERON, 2014.

<sup>71</sup> See for example FITZMAURICE, 2015, p. 351.

perspective<sup>72</sup>. As a consequence, it will be important to ensure that ambitious regional achievements on this topic, such as the Aarhus and Espoo Conventions (UNTS, 1998), which provide for key procedural rights in the field of the environment, inform significant developments in other parts of the world (EBBESON, 2015, p. 308-309). On the other hand, more than 20 years after the proclamation of Rio Principle 13 on liability and compensation, the emergence of rules of strict State liability and civil liability regimes in domestic legislation and/or multilateral environmental agreements continues to be undermined by the conflicting perspectives of States on issues such as the very definition of environmental damage, the role of the State in redress, the burden of proof, the scope of compensation, the limits of liability, and so forth (FITZMAURICE, 2007; FITZMAURICE, 2001). That these problems were carefully ignored in the drafting of the SDGs<sup>73</sup> (not to mention the specific provision on liability and compensation contained in the decision adopting the Paris Agreement) (UNFCCC, 2015, para. 52) bears further testimony to the steep task placed upon international environmental law in the implementation of the *2030 Agenda*.

## CONCLUDING REMARKS

Throughout this article, we have emphasized that the adoption of the *2030 Agenda* deserves to be considered as a historic step forward for the integration of environmental concerns in the wider context of sustainable development policy instruments, while also considering some of the criticism directed towards its perceived flaws. In addition, we have reflected on the possibility of building mutual supportiveness between the SDGs and international environmental law, examining the potential for these frameworks to address existing gaps with the goal of promoting environmental sustainability as an overarching priority of the international community. Moreover, we have focused our attention on an interpretation of sustainable development as a principle of integration which appears consistent with the vision outlined in the *Agenda* and shows the potential to support the crystallization of such principle as either a customary norm or a general principle of law.

---

72 See for example RAZZAQUE, 2012, p. 144-145. According to Francioni, another problem lies in the 'individualistic' perspective in which courts interpret the environmental dimension of human rights, see FRANCIANI, 2010, p. 41. See also PAVONI, 2014, p. 331-359.

73 On the link between human rights and environmental protection, see KNOX, 2015.

By way of conclusion, we wish to add a note of caution but also an element of optimism. On the one hand, the evident improvement of the environmental dimension of the SDGs over that of the MDGs needs to be evaluated against the long-standing shortcomings of international environmental law (i.e. emphasis on the sovereignty of States, lack of mechanisms to ensure compliance and/or ineffectiveness of regulatory regimes, insufficient resources, fragmentation, and so forth), some of which are reflected in Resolution 70/1 itself and which together cast doubt into the possibility of a more effective system of global environmental governance emerging from the post-2015 agenda. On the other, it should be noted that the UN Sustainable Development Summit (along with the Paris Climate Change Conference) is a symbolic milestone whose importance stretches far beyond textual analysis. Indeed, one of the main qualities of the SDGs lies in their aspiration to build awareness and trust among institutions and stakeholders (particularly in the private sector) about the transformational change that needs to happen if humanity is to embark on a sustainable development trajectory. From a legal perspective, investigating the extent to which this aspiration will be reflected in the subsequent practice of States and translated into norms to be interpreted and applied by international and domestic courts will shed light on the real potential of the *2030 Agenda* to deliver on its ambitious Goals.

## BIBLIOGRAPHY

ABI-SAAB, Georges. *Les résolutions dans la formation du droit international du développement*. Geneva: Institut Universitaire de Haute Etudes Internationales, 1971.

AFRICAN UNION COMMISSION. *Agenda 2063. The Africa We Want* (Final edition published in 2015). Available at: <<http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf>>. Accessed: 24 February 2015.

A GLOBAL Perspective on the Anthropocene. *Science*, v. 334, issue 6052, p. 34 e ss., 2011.

ASSELT, Harro van. Editorial. *RECIEL*, v. 23, n. 3, p. 285 e ss., 2014.

BARRAL, Virginie; DUPUY, Pierre-Marie. Principle 4: Sustainable

Development Through Integration. In: VINUALES, Jorge E (ed). *The Rio Declaration on Environment and Development: a Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

BARRAL, Virginie. Sustainable Development in International Law. *European Journal of International Law*, v. 23, n. 2, p. 377 e ss, 2012.

BENIDICKINSON, J. *et al* (eds). *Environmental Law and Sustainability After Rio*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2011.

BODANSKY D.; BRUNNÉE, Jutta; HEY, Ellen (eds). *Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BOS, Maarten. The Identification of Custom in International Law. *German Yearbook of International Law*, v. 25, p. 11 e ss., 1982.

BOTHER, Michael. Legal and Non-Legal Norms—A Meaningful Distinction in International Relations?. *Netherlands Yearbook of International Law*, v.11, p. 65 e ss., 1980.

BOYLE, Alan E.; FREESTONE, David A. C.. Introduction. In BOYLE Alan E.; FREESTONE, David A. C. (eds). *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

BROOKS, Thomas M.; LAMOREUX, John F.; SOBERON, Jorge. IPBES ≠ IPCC. *Trends in Ecology and Evolution*, v. 29, p. 543 e ss., 2014.

BRUNNÉE, Jutta. International Legislation. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Online edn, 2008. Available at: <<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1429?result=4>>. Accessed: 5 Mar. 2016.

CBD. *Decision X/2, Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020*. 29 October 2010. UN Doc UNEP/CBD/COP/DEC/X/2.

CHENG, Bin. *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*. Cambridge: Cambridge University Press, 1953.

CHINA. *Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum, Report of the Panel* (26 March 2014). WT/DS431/R.

2014.

CHINA. *Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials, Report of the Appellate Body* (30 January 2012). WT/DS394/AB/R. 2012.

CHINKIN, Christine. The Challenge of Soft-Law: Development and Change in International Law. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 38, p. 850 e ss., 1989.

COMMITTEE ON INTERNATIONAL LAW ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Second Report on the International Law on Sustainable Development*. Toronto, 2006. International Law Association, Toronto, 2006.

CORDONIER-SEGGER, Marie-Claire. Governing and Reconciling Economic, Social and Environmental Regimes. In CORDONIER-SEGGER, Marie-Claire; WEERAMANTRY, Christopher G. (eds) *Sustainable Justice: Reconciling Economic, Social and Environmental Law*. Boston, Leiden: Martinus Nijhoff, 2004.

COSTANZA, Robert et al. The Value of the World's Ecosystems and Natural Capital. *Nature*, v. 387, p. 253 e ss., 1997.

CLIMATE CHANGE. *Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva: IPCC, 2014.

DERNBACH, John C. Achieving Sustainable Development: the Centrality and Multiple Facets of Integrated Decision-Making. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 10, p. 248 e ss., 2003.

DERNBACH, J. C.; CHEEVER, F.. Sustainable Development and Its Discontents. *Transnational Environmental Law*, v. 4, p. 247 e ss., 2015.

DUPUY, Pierre-Marie. Formation of Customary International Law and General Principles. In BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; HEY, Ellen (eds). *Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 449-466.

DUPUY, Pierre-Marie; VINUALES, Jorge E.. *Harnessing Foreign Investment to Promote Environmental Protection*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

EBBESON, Jonas. Principle 10: Public Participation. In VINUEALES, Jorge E (ed). *The Rio Declaration on Environment and Development: a Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

ETTY, T. *et al.* By All Available Means: New Takes on Established Principles, Actions and Institutions to Address Today's Environmental Challenges. *Transnational Environmental Law*, v. 4, p. 235 e ss., 2015.

FASTENRATH, Ulrich. Relative Normativity in International Law. *European Journal of International Law*, v. 4, p. 305 e ss., 1993.

FITZMAURICE, Malgosia. International Protection of the Environment. *Recueil des Cours*, v. 293, p. 9 e ss, 2001.

FITZMAURICE, Malgosia. International Responsibility and Liability. In BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; HEY, Ellen (eds). *Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

FITZMAURICE, Malgosia. Principle 13: Liability and Compensation. In: VINUEALES, Jorge E (ed). *The Rio Declaration on Environment and Development: a Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

FRANCIONI, Francesco. International Human Rights in an Environmental Horizon. *European Journal of International Law*, v. 21, n. 1, p. 41 e ss., 2010.

FRIEDRICH, Jurgen. *International Environmental "soft law"*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, 2013.

FUKUDA-PARR, Sakiko; GREENSTEIN, Joshua. Monitoring MDGs. A Human Rights Critique and Alternative. In: LANGFORD, Malcolm; SUMMER, Andy; YAMIN, Alicia Ely (eds). *Millennium Development Goals and Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

GEHRING, Markus. Sustainable Development Goals and the Law. Measuring Sustainable Development – International Conference, New York, 23-24 April 2015. Available at: <[http://www.dfg.de/download/pdf/dfg\\_im\\_profil/geschaeftsstelle/dfg\\_praesenz\\_ausland/nordamerika/2015/150421\\_dfg\\_unu\\_konferenz/04\\_01\\_gehring.pdf](http://www.dfg.de/download/pdf/dfg_im_profil/geschaeftsstelle/dfg_praesenz_ausland/nordamerika/2015/150421_dfg_unu_konferenz/04_01_gehring.pdf)>. Accessed: 5 Mar. 2016.

GRIGGS, David. *et al.* Sustainable Development Goals for People and



---

Planet. *Nature*, v. 495, p. 305 e ss., 2013.

HANDL, Gunter *et al.*. A Hard Look at Soft Law. *American Society of International Law Proceedings*, v. 82, p. 371 e ss., 1988.

HIGH-LEVEL PANEL OF EMINENT PERSONS ON THE POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA. *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development*. New York: United Nations, 2013. Available at: <<http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf>>. Accessed: 22 Feb. 2016

HILLGENBERG, Hartmut. A Fresh Look at Soft Law. *European Journal of International Law*, v. 10, n. 3, p. 499 e ss., 1999.

ICJ. *Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay)* (Judgment). ICJ Rep 2010.

ICJ. *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v Slovakia)* (Judgment). ICJ Rep 1997.

ICJ. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion)*. ICJ Rep 1996, para.70. 1996.

ICJ. *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v United States of America)* (Judgment). ICJ Rep 1986, para.188. 1986.

ICSU; ISSC. *Review of the Sustainable Development Goals: The Science Perspective*. Paris: International Council for Science, 2015.

ILA. New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development. *International Environmental Agreements*, v. 2, n. 2, 2002.

ITLOS. *Southern Bluefin Tuna Cases (New Zealand v Japan and Australia v Japan)*. Provisional Measures, Order of 27 August 1999. 38 ILM 1624. 1999.

IUCN. *Draft International Covenant on Environment and Development*. 4th edn: updated text, Gland: IUCN 2010.

JANUS, Heiner; KEIJZER, Niels. Post-2015: Setting Up a Coherent Accountability Framework. German Development Institute Briefing Paper 13/2014. 2014. Available at: <<http://ssrn.com/abstract=2518401>>. Accessed: 4 Mar. 2015.

JINNAH, Sikina; MORGERA, Elisa. Environmental Provisions in American and EU Free Trade Agreements: A Preliminary Comparison and Research Agenda. *RECIEL*, v. 22, n. 3, p. 324 e ss., 2013.

KIM, Rakhyun E.. SDGs and the Principle of Sustainable Development in International Law. *Earth System Governance*, 13 March 2014. Available at: <<http://sdg.earthsystemgovernance.org/sdg/news/2014-03-13/sdgs-and-principle-sustainable-development-international-law>>. Accessed: 26 Feb. 2016.

KIM, Rakhyun E.; BOSSELMANN, Klaus. Operationalizing Sustainable Development: Ecological Integrity as a Grundnorm of International Law. *RECIEL*, v. 24, n. 2, p. 194 e ss., 2015.

KINDORNAY, Shannon; TWIGG, Sarah. Establishing a Workable Follow-Up and Review Process for the Sustainable Development Goals. *Report of the Overseas Development Institute*, April 2015. Available at: <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9588.pdf>>. Accessed: 29 Feb. 2016.

KLABBERS, Jan. The Redundancy of Soft-Law. *Nordic Journal of International Law*, v. 65, p. 167 e ss., 1996.

KNOX, John H. Human Rights, Environmental Protection, and the Sustainable Development Goals. *Washington International Law Journal*, v. 24, n. 3, p. 517 e ss., 2015.

LE BLANC, David. Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets. *DESA Working Paper No. 141*, 2015. Available at: <[http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141\\_2015.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141_2015.pdf)>. Accessed: 29 Feb. 2016

LONG, Andrew. Developing Linkages to Preserve Biodiversity. *Yearbook of International Environmental Law*, v. 21, p. 41 e ss., 2011.

LOWE, Vaughan. Sustainable Development and Unsustainable Arguments.

In BOYLE, Alan E.; FREESTONE, David A. C. (eds). *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

LYDGATE, Emily B.. Sustainable Development in the WTO: From Mutual Supportiveness to Balancing. *World Trade Review*, v. 11, p. 621 e ss., 2012.

MAGRAW, Daniel B.; HAWKE, Lisa D. Sustainable Development. In BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; Hey, ELLEN (eds). *Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

MANNING, Richard. *Using Indicators to Encourage Development*. Lessons from the Millennium Development Goals. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2009.

McARTHUR, John W.. The Origins of the Millennium Development Goals. *SAIS Review*, v. 24, n. 2, p. 5 e ss., 2014.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. *Ecosystems and Human Well-being: a Framework for Assessment*. Washington DC: Island Press, 2003.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. *Ecosystems and Human Well-being: Current States and Trends*. Washington DC: Island Press, 2005.

MORGERA, Elisa. Ecosystem and Precautionary Approaches. In RAZZAQUE, Jona; MORGERA, Elisa (eds). *Encyclopedia of Environmental Law: Biodiversity and Nature Protection Law*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2016, forthcoming.

NAYYAR, Deepak. *The MDGs After 2015: Some Reflections on the Possibilities*. UN System Task Team on the Post-2015 Development Agenda. April 2012. Available at: <[http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/deepak\\_nayyar\\_Aug.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/deepak_nayyar_Aug.pdf)>. Accessed: 26 February 2016.

NOLLKAEMPER A.. Three Conceptions of the Integration Principle in International Environmental Law. In LENSCHOW, A. (ed). *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan, 2002.

OBERG, Marko D. The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ. *European Journal of International Law*, v. 16, n. 5, p. 879 e ss., 2006.

OSTROM, Elinor. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

PAVONI, Riccardo. *Channelling Investment into Biodiversity Conservation: ABS and PES Schemes*. 2012.

PAVONI, Riccardo. Public Interest Environmental Litigation and the European Court of Human Rights: No Love at First Sight. In LENZERINI, Federico; VRDOLJAK, Ana (eds) *International Law for Common Goods: Normative Perspectives on Human Rights, Culture and Nature*. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2014.

PCA. Award in the Arbitration regarding the Iron Rhine (“Ijzeren Rijn”) Railway (Kingdom of Belgium v Kingdom of the Netherlands. *Reports of International Arbitral Awards*, v. 27, 2005.

POGGE, Thomas; SENGUPTA, Mitu. The Sustainable Development Goals as Drafted: Nice Idea, Poor Execution. *Washington International Law Journal*, v. 24, n. 3, p. 571 e ss., 2015.

RAZZAQUE, Jona. Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters. In SHAWKAT, Alam *et al* (eds). *Routledge Handbook of International Environmental Law*. London: Routledge, 2012.

ROCKSTROM, Johan et al. Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, v. 14, n. 2, p. 32 e ss., 2009.

ROCKSTROM, J.; SACHS, Jeffrey D.. *Sustainable Development and Planetary Boundaries: Background Research Paper*. High-Level Panel on the Post-2015 Development Agenda 2013. Available at: <[http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/06/Rockstroem-Sachs-Oehman-Schmidt-Traub\\_Sustainable-Development-and-Planetary-Boundaries.pdf](http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/06/Rockstroem-Sachs-Oehman-Schmidt-Traub_Sustainable-Development-and-Planetary-Boundaries.pdf)>. Accessed: 22 Feb. 2016.

SANDS, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. 2<sup>nd</sup> edn.

---

Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SACHS, Jeffrey D. From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals. *Lancet*, v. 379, p. 2206 e ss., 2012.

SACHS, Jeffrey D.. Goal-based Development and the SDGs: Implications for Development Finance. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 31, p. 268 e ss., 2015a.

SACHS, Jeffrey D.. *The Age of Sustainable Development*. New York, Chichester: Columbia University Press, 2015b.

SIMMA, Bruno; ALSTON, Philip. The Sources of Human Rights Law: Custom, *Jus Cogens*, and General Principles. *Australian Yearbook of International Law*, v. 12, p. 82 e ss., 1992.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK (SDSN). *An Action Agenda for Sustainable Development. Report for the UN Secretary-general*. Paris, New York: SDSN, 2013. Available at: <<http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/12/151211-getting-started-guide-FINAL-PDF-.pdf>>. Accessed: 11 Feb. 2016.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK (SDSN). *Getting Started with the Sustainable Development Goals. A Guide for Stakeholders*. December 2015. Available at: <<http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/12/151211-getting-started-guide-FINAL-PDF-.pdf>>. Accessed: 26 Feb. 2016.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK (SDSN). *Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals: Launching a data revolution for the SDGs. A report for the Leadership Council of the Sustainable Development Solutions Network. Revised working draft*, Paris, New York: SDSN, 2015. Available at: <<http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/05/150612-FINAL-SDSN-Indicator-Report1.pdf>>. Accessed: 11 Feb. 2016.

SHAKAT, Alam *et al.* (eds) *Routledge Handbook of International Environmental Law*. London: Routledge, 2012.

SHELTON, Dinah (ed). *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*. Oxford: Oxford

University Press, 2000.

STEFFEN, Will *et al.* Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet. *Science*, v. 347, n. 6223, p. 736 e ss., 2015. Available at: <<http://science.sciencemag.org/content/347/6223/1259855>>. Accessed: 22 Feb. 2016.

THE ECONOMICS OF ECOSYSTEMS AND BIODIVERSITY (TEEB). *Ecological and Economics Foundations*. London, Washington: Earthscan, 2010.

UNDG. *A Million Voices: The World We Want*. New York: UNDG, 2013.

UNDG. *Delivering the Post-2015 Development Agenda*. Opportunities at the National and Local Levels. New York: UNDG, 2014.

UNEP. *Advancing Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability*. Nairobi: UNEP, 2012b.

UNEP. *Decision 27/9, Advancing Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability*. 22 February 2013. UN Doc UNEP/GC.27/17. 2013b. Available at: <[http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/Advancing%20Justice,%20Governance%20and%20Law%20\(WV\).pdf](http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/Advancing%20Justice,%20Governance%20and%20Law%20(WV).pdf)>. Accessed: 4 Mar 2016.

UNEP. *Embedding the Environment in Sustainable Development Goals*. 2013a. UNEP Post-2015 Discussion Paper 1 (Version 2). Available at: <[http://www.unep.org/pdf/UNEP\\_Post\\_2015\\_Discussion\\_Paper\\_1\\_\(Version2\).pdf](http://www.unep.org/pdf/UNEP_Post_2015_Discussion_Paper_1_(Version2).pdf)>. Accessed: 20 Feb. 2016.

UNEP. *Global Environmental Outlook 5*. Nairobi: UNEP, 2012a.

UNFCCC. *Decision 1/CP.21, Adoption of the Paris Agreement*. 12 December 2015. UN Doc FCCC/CP/2015/10/Add.1

UNFCCC. *Taking the Paris Agreement Forward: Tasks Arising From Decision 1/CP.21*. March 2016. Available at: <[http://unfccc.int/files/bodies/cop/application/pdf/overview\\_1cp21\\_tasks.pdf](http://unfccc.int/files/bodies/cop/application/pdf/overview_1cp21_tasks.pdf)>. Accessed: 4 Mar. 2016.

UNGA. *Res 55/2, United Nations Millennium Declaration*. 18 September 2000. UN Doc A/RES/55/2.

UNGA. *Res 66/288, The Future We Want*. 27 July 2012. UN Doc A/RES/66/288.

UNGA. *Res 67/213*. 7 March 2013 UN Doc A/RES/67/2013.

UNGA. *Res 69/292*. 19 June 2015. UN Doc A/RES/69/292.

UNGA. *Res 2997 (XXVII)*. 15 September 1972. UN Doc A/RES/27/2997.

UNGA. *Res S/19-2, Programme for the Further Implementation of Agenda 21*. 28 June 1997. UN Doc A/RES/S-19/2.

UNITED NATIONS. *General Assembly Resolution 70/1: Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. 25 September 2016. UN Doc A/RES/70/1. 2016.

UNITED NATIONS. *Global Sustainable Development Report 2015*. New York: United Nations, 2015f. Available at: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1758GSDR%202015%20Advance%20Unedited%20Version.pdf>>. Accessed: 4 Mar. 2016.

UNITED NATIONS. *Informal Summary of the United Nations Summit on Sustainable Development*. New York, 25-27 September 2015. 2015b. Available at: <<http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/8521Informal%20Summary%20-%20UN%20Summit%20on%20Sustainable%20Development%202015.pdf>>. Accessed: 24 February 2016.

UNITED NATIONS. *Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011-2020*. 13 May 2011. UN Doc A/CONF.219/L.1.

UNITED NATIONS. *Report of the Inter-Agency Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators*. 17 December 2015. UN Doc E/CN.3/2016/2. 2015e.

UNITED NATIONS. *Report of the Rio Conference on Environment and Development*. Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. UN Doc A/CONF.151/26 (Vol.1). 1992b.

UNITED NATIONS. *Report of the Open Working Group Proposal of the*

*General Assembly on Sustainable Development Goals*. 12 August 2014. UN Doc A/68/970. 2014d.

UNITED NATIONS. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. UN Doc A/CONF.151/26 (Vol.I). 1992a.

UNITED NATIONS. *Report of the United Nations Conference on Sustainable Development*. Rio de Janeiro, 20-22 June 2012. UN Doc A/CONF.216/16. 2012.

UNITED NATIONS. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*. Stockholm, 5-6 June 1972. UN Doc A/CONF.48/14/Rev.1. 1972.

UNITED NATIONS. *Res 47/191*. 29 January 1993. UN Doc A/RES/47/191.

UNITED NATIONS. *Res 60/1, 2005 World Summit Outcome*. 16 September 2005. UN Doc A/RES/60/1.

UNITED NATIONS. *Res 68/6, Outcome Document of the Special Event to Follow Up Efforts Made Towards Achieving the Millennium Development Goals*. 9 October 2013. UN Doc A/RES/68/6.

UNITED NATIONS. *Res 69/15*. 14 November 2014. UN Doc A/RES/69/15. 2014a

UNITED NATIONS. *Res 69/313, Addis Ababa Action Agenda*. 27 July 2015. UN Doc A/RES/69/313. 2015c.

UNITED NATIONS. *Res 69/315*. 1 September 2015. UN Doc A/RES/69/315. UNITED NATIONS, 2015d.

UNITED NATIONS. *Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration. Report of the Secretary-General*. 6 September 2001. UN Doc A/56/326.

UNITED NATIONS. *The Millennium Development Goals Report 2015*. New York: United Nations, 2015a.

UNITED NATIONS. *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty,*



Transforming All Lives and Protecting the Planet. Synthesis Report of the Secretary General on the post-2015 Sustainable Development Agenda. 4 December 2014. UN Doc A/69/700. 2014c.

UNITED NATIONS. *Vienna Programme of Action*. 5 November 2014. UN Doc A/CONF.225/L.1. 2014b.

UNITED STATES. *Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products – Report of the Panel* (15 May 1998). WT/DS58/AB/R, 1998.

UNTS. *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*. 28 June 1998. 2161 UNTS 447.

VINUALES, Jorge E.. *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

VISBECK, Martin *et al.* Securing Blue Wealth: The Need for a Special Sustainable Development Goal for the Ocean and Coasts and for Future Ocean Spatial Planning. *Marine Policy*, v. 48, p. 184 e ss., 2014.

VOIGT, Christina. *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts Between Climate Measures and WTO Law*. Boston, Leiden: Brill | Nijhoff. 2009.

WATSON, James K. R.. *The WTO and the Environment: Development of Competence Beyond Trade*. London: Routledge, 2013.

WISOR, Scott. After the MDGs: Citizen Deliberation and the Post-2015 Development Framework. *Ethics and International Affairs*, v. 26, p. 113 e ss., 2012.

WOLFRUM, Rudiger. Article 55(a) and (b). In: SIMMA, Bruno (ed). *The Charter of the United Nations: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED). *Our Common Future*. Oxford, New York: Oxford University Press, 1987.

WORLD DEVELOPMENT INDICATORS. *The World Bank*. February, 2016. Available at: <<http://data.worldbank.org/datacatalog/world> -

development-indicators>. Accessed: 22 Feb. 2016.

WORLD ECONOMIC OUTLOOK DATABASE. *International Monetary Fund*. October 2015. Available at: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>>. Accessed: 22 Feb. 2016.

Article received on: 23/Aug/2016.

Article accepted on: 29/Aug/2016.

**Como citar este artigo (ABNT):**

PAVONI, Riccardo; PISELLI, Dario. The Sustainable Development Goals and International Environmental Law: Normative Value and Challenges For Implementation. *Revista Veredas do Direito*, v. 13, n. 26, p. 13-60, mai./ago. 2016. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/865>>. Acesso em: dia mês. ano.

## Topic 9 (lecture 12 – Prof. Gestri)

# The precautionary principle in international and EU law

---

### Recommended Readings:

- Tullio Scovazzi, 'Sul Principio Precauzionale nel diritto internazionale dell'ambiente' (1992) 3 *Rivista di Diritto Internazionale* 699 (**not included**)
- Commissione Europea, 'Principio di Precauzione' COM(2000) 1 final
- EUCJ Case C-78/16, *Pesce and others v Presidenza del Consiglio dei ministri* [2016]

### Optional Readings:

- Marco Gestri, 'La portata normativa del principio di precauzione nel diritto comunitario: gestione politica del rischio e controllo giurisdizionale' in Andrea Bianchi and Marco Gestri (eds) *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario* (Giuffrè 2006) (**not included**)
- Meinhard Schröder, 'Precautionary Approach/Principle' in Rudiger Wölfrum (ed) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (online ed) (**not included**)
- F. Munari, 'Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell'ambiente' (2017) 3 *Il diritto dell'Unione europea* 131



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 2.2.2000  
COM(2000) 1 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**sul principio di precauzione**

## SOMMARIO

1. Il problema di come e quando utilizzare il principio di precauzione, nell'ambito dell'Unione europea e a livello internazionale, sta generando accese discussioni e opinioni contrastanti, e spesso contraddittorie. I responsabili politici debbono quindi costantemente affrontare il dilemma di equilibrare la libertà e i diritti degli individui, delle industrie e delle organizzazioni con l'esigenza di ridurre i rischi di effetti negativi per l'ambiente e per la salute degli esseri umani, degli animali e delle piante. L'individuazione di un corretto equilibrio tale da consentire l'adozione di azioni proporzionate, non discriminatorie, trasparenti e coerenti, richiede pertanto una procedura strutturata di adozione delle decisioni sulla base di informazioni particolareggiate e obiettive di carattere scientifico o di altro tipo.
2. La Commissione si propone di:
  - sottolineare la strategia della Commissione nell'utilizzazione del principio di precauzione,
  - stabilire orientamenti della Commissione per la sua applicazione,
  - elaborare una comprensione comune dei modi in cui è opportuno valutare, gestire e comunicare i rischi che la scienza non è ancora in grado di valutare pienamente, e
  - evitare un ricorso ingiustificato al principio di precauzione che diverrebbe una forma dissimulata di protezionismo.

La Commissione intende inoltre stimolare e arricchire la discussione sul tema, sia all'interno della Comunità che a livello internazionale.

3. Il principio di precauzione non è definito dal Trattato che ne parla esplicitamente solo in riferimento alla protezione dell'ambiente. Tuttavia, *in pratica*, la sua portata è molto più ampia ed esso trova applicazione in tutti i casi in cui una preliminare valutazione scientifica obiettiva indica che vi sono ragionevoli motivi di temere che i possibili effetti nocivi *sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante* possano essere incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità.

La Commissione ritiene che la Comunità, come gli altri Membri dell'OMC, ha il diritto di stabilire il livello di protezione – in particolare per quanto riguarda l'ambiente e la salute degli esseri umani, degli animali e delle piante – che ritiene appropriato. Il ricorso al principio di precauzione costituisce una parte fondamentale della sua politica e le scelte che essa effettua a tal fine continueranno a influenzare i punti di vista che la Commissione difende internazionalmente sui modi di applicare il principio in questione.

4. Il principio di precauzione dovrebbe essere considerato nell'ambito di una strategia strutturata di analisi dei rischi, comprendente tre elementi: valutazione,

gestione e comunicazione del rischio. Il principio di precauzione è particolarmente importante nella fase di gestione del rischio.

Il principio di precauzione, utilizzato essenzialmente dai responsabili per quanto riguarda la gestione del rischio, non deve essere confuso con l'elemento di prudenza cui gli scienziati ricorrono nel valutare i dati scientifici.

L'attuazione di una strategia basata sul principio di precauzione dovrebbe iniziare con una valutazione scientifica quanto più completa possibile, identificando in ciascuna fase il grado di incertezza scientifica.

5. I responsabili debbono essere pienamente consapevoli del grado d'incertezza collegato ai risultati della valutazione delle informazioni scientifiche disponibili. Giudicare quale sia un livello di rischio "accettabile" per la società costituisce una responsabilità eminentemente *politica*. I responsabili, posti di fronte ad un rischio inaccettabile, all'incertezza scientifica e alle preoccupazioni della popolazione, hanno il dovere di trovare risposte. Tutti questi fattori devono quindi essere presi in considerazione.

In alcuni casi la giusta risposta può essere l'inazione o quanto meno la decisione di non adottare misure giuridicamente vincolanti. Un'ampia gamma di iniziative è disponibile in caso di azione, da misure giuridicamente vincolanti a progetti di ricerca o a raccomandazioni.

La procedura di decisione dovrebbe essere trasparente e dovrebbe coinvolgere tutte le parti interessate, quanto più precocemente e quanto più ampiamente possibile.

6. Nel caso in cui si ritenga necessario agire, le misure basate sul principio di precauzione dovrebbero essere, tra l'altro:
  - *proporzionali* rispetto al livello prescelto di protezione,
  - *non discriminatorie* nella loro applicazione,
  - *coerenti* con misure analoghe già adottate,
  - *basate su un esame dei potenziali vantaggi e oneri* dell'azione o dell'inazione (compresa, ove ciò sia possibile e adeguato, un'analisi economica costi/benefici),
  - *soggette a revisione*, alla luce dei nuovi dati scientifici, e
  - *in grado di attribuire la responsabilità per la produzione delle prove scientifiche* necessarie per una più completa valutazione del rischio.

*Proporzionalità* significa configurare le misure secondo il livello di protezione prescelto. Il rischio può essere raramente ridotto a zero, ma una valutazione incompleta del rischio può ridurre notevolmente l'ambito delle opzioni possibili per coloro che debbono gestirlo. Non sempre un divieto totale può essere una risposta proporzionale al rischio potenziale. Tuttavia, in alcuni casi, è la sola risposta possibile.

*Non discriminazione* significa che situazioni comparabili non devono essere trattate in modo diverso e che situazioni diverse non debbono essere trattate nello stesso modo, a meno che non vi siano motivi oggettivi.

*Coerenza* significa che le misure debbono essere di portata e natura comparabili a quelle già adottate in aree equivalenti, nelle quali tutti i dati scientifici sono disponibili.

*L'esame dei vantaggi e degli oneri* comporta un confronto fra i costi generali della Comunità dell'azione e dell'inazione, nel breve e nel lungo periodo. Non si tratta semplicemente di un'analisi economica costi/benefici: la sua portata è molto più ampia e comprende considerazioni non economiche, quali l'efficacia delle possibili azioni e la loro accettabilità da parte del pubblico. Nell'effettuare tale analisi, si dovrà tenere conto del principio generale e della giurisprudenza della Corte di giustizia, per cui la protezione della salute ha la precedenza sulle considerazioni economiche.

*Soggette a revisione* alla luce dei nuovi dati scientifici significa che le misure basate sul principio precauzionale dovrebbero essere mantenute finché le informazioni scientifiche sono incomplete o non concludenti e il rischio è considerato ancora troppo elevato da essere imposto alla società, tenuto conto del livello di protezione prescelto. Le misure dovrebbero essere riviste periodicamente alla luce dei progressi scientifici e, se necessario, modificate.

*Attribuire la responsabilità per la produzione di prove scientifiche* costituisce una conseguenza di tali misure. I paesi che impongono il requisito della previa approvazione (autorizzazione all'immissione sul mercato) sui prodotti considerati *a priori* pericolosi prevedono l'inversione dell'onere della prova, trattando tali prodotti come pericolosi a meno che e sino a quando gli operatori economici non compiano le ricerche necessarie per dimostrare che tali prodotti sono sicuri.

Se non vi sono procedure di previa autorizzazione, la responsabilità di dimostrare la natura di un pericolo e il livello di rischio di un prodotto o di un processo può spettare agli utilizzatori o alle pubbliche autorità. In questi casi, potrebbe essere adottata una specifica misura precauzionale consistente nell'imporre l'onere della prova sul produttore o sull'importatore, ma ciò non può costituire una regola generale.

## INDICE

1.	Introduzione .....	7
2.	Obiettivi della presente comunicazione .....	8
3.	Il principio di precauzione nell'Unione europea .....	8
5.	Il principio di precauzione nelle sue componenti .....	12
5.1	I fattori che attivano il ricorso al principio di precauzione.....	13
5.1.1	Identificazione di effetti potenzialmente negativi .....	13
5.1.2	Valutazione scientifica.....	13
5.1.3	Incertezza scientifica.....	14
5.2.	Le misure derivanti dal ricorso al principio di precauzione .....	15
5.2.1.	La decisione di agire o di non agire.....	15
5.2.2.	Natura dell'azione eventualmente decisa.....	15
6.	Linee direttrici per il ricorso al principio di precauzione .....	16
6.1.	Attuazione .....	16
6.2.	Il fattore che attiva il ricorso al principio di precauzione.....	16
6.3.	I principi generali di applicazione.....	17
6.3.1.	La proporzionalità.....	18
6.3.2.	La non discriminazione.....	19
6.3.3.	La coerenza .....	19
6.3.4.	L'esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dall'inazione .....	19
6.3.5.	L'esame dell'evoluzione scientifica .....	20
6.4.	L'onere della prova .....	21



7.	Conclusione .....	22
	▪ I testi legislativi.....	23
	▪ La giurisprudenza.....	24
	▪ Gli orientamenti politici .....	24

## 1. INTRODUZIONE

Un certo numero di recenti avvenimenti ha mostrato che l'opinione pubblica percepisce con maggiore intensità i rischi cui sono potenzialmente esposte le popolazioni o il loro ambiente.

Lo straordinario sviluppo dei mezzi di comunicazione ha favorito questa nuova capacità di cogliere l'emergere di nuovi rischi, prima che le ricerche scientifiche abbiano potuto fare piena luce sul problema. I responsabili politici debbono prendere in considerazione i timori collegati a tale percezione, adottando misure preventive per eliminare o, quanto meno, limitare il rischio ad un livello minimo accettabile. Il 13 aprile 1999 il Consiglio ha adottato una risoluzione che chiedeva alla Commissione, tra l'altro, *“di essere in futuro ancora più determinata nel seguire il principio di precauzione preparando proposte legislative e nelle altre attività nel settore della tutela dei consumatori, sviluppando in via prioritaria orientamenti chiari ed efficaci per l'applicazione di questo principio”*. Questa comunicazione costituisce un elemento della risposta della Commissione.

La dimensione del principio di precauzione supera le problematiche connesse con i rischi in un orizzonte di breve o medio termine. Essa riguarda inoltre concetti la cui portata temporale è il lungo periodo e il benessere delle generazioni future.

Decidere di adottare misure senza aspettare di disporre di tutte le conoscenze scientifiche necessarie rientra chiaramente in una strategia fondata sulla precauzione.

I responsabili debbono costantemente affrontare il dilemma di equilibrare le libertà e i diritti degli individui, delle industrie e delle organizzazioni con l'esigenza di ridurre o eliminare il rischio di effetti negativi per l'ambiente o per la salute.

Trovare il giusto equilibrio, in modo tale da pervenire a decisioni proporzionate, non discriminatorie, trasparenti e coerenti, che siano inoltre in grado di garantire il livello di protezione prestabilito, richiede un processo decisionale strutturato basato su informazioni particolareggiate e obiettive di carattere scientifico o di altro tipo. Tale struttura è fornita dai tre elementi dell'analisi dei rischi: la valutazione del rischio, la scelta della strategia di gestione del rischio e la comunicazione del rischio.

Le valutazioni dei rischi dovrebbero essere fondate sui dati scientifici e statistici esistenti. La maggior parte delle decisioni sono adottate in circostanze nelle quali sono disponibili informazioni sufficienti per adottare adeguate misure preventive; in altri casi, tuttavia, questi dati possono essere per molti aspetti incompleti.

Il fatto di invocare o no il principio di precauzione è una decisione esercitata in condizioni in cui le informazioni scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte e vi sono indicazioni che i possibili effetti sull'ambiente e sulla salute

degli esseri umani, degli animali e delle piante possono essere potenzialmente pericolosi e incompatibili con il livello di protezione prescelto.

## **2. OBIETTIVI DELLA PRESENTE COMUNICAZIONE**

La presente comunicazione intende informare tutte le parti interessate, e in particolare il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri, sul modo in cui la Commissione applica o intende applicare il principio di precauzione al momento di adottare decisioni collegate alla limitazione dei rischi. Tuttavia questa comunicazione di portata generale non pretende costituire un punto finale della discussione, ma si propone di contribuire ad alimentare la riflessione attualmente in corso, sia a livello comunitario che a livello internazionale.

La presente comunicazione intende stabilire i principi di una comune comprensione dei fattori che attivano il ricorso al principio di precauzione e chiariscono il suo ruolo nell'adozione delle decisioni, individuando orientamenti per la sua applicazione sulla base di principi logici e coerenti.

Gli orientamenti contenuti nella presente comunicazione intendono unicamente costituire un punto di riferimento generale e non modificano in alcun modo le disposizioni del Trattato o della legislazione comunitaria derivata.

Un altro obiettivo è evitare un ingiustificato ricorso al principio di precauzione, che in alcuni casi potrebbe fungere da giustificazione per un protezionismo mascherato. L'elaborazione di orientamenti internazionali potrebbe facilitare il perseguimento di tale fine. La Commissione vuole inoltre sottolineare nella comunicazione che, lungi dall'essere uno strumento per sottrarsi agli obblighi derivanti dagli accordi dell'OMC, il previsto ricorso al principio di precauzione rispetta tali obblighi.

È necessario inoltre dissipare una confusione esistente tra l'utilizzazione del principio di precauzione e la ricerca di un livello zero di rischio che, nella realtà, esiste solo raramente. La ricerca di un livello di protezione elevato per la salute, la sicurezza, la protezione dell'ambiente e dei consumatori si iscrive nel contesto del mercato interno, aspetto fondamentale della Comunità.

La Comunità ha già fatto ricorso al principio di precauzione. Un'esperienza particolare è stata acquisita da tempo nel settore dell'ambiente: in quest'ambito molte misure sono ispirate al principio di precauzione, come quelle adottate per la protezione dello strato dell'ozono o in materia di cambiamenti climatici.

## **3. IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE NELL'UNIONE EUROPEA**

La Comunità ha costantemente perseguito l'obiettivo di una protezione elevata, in particolare per l'ambiente e la salute degli esseri umani, degli animali e delle piante. Nella maggior parte dei casi, le misure che consentono di ottenere questo elevato livello di protezione possono essere determinate su una base scientifica sufficiente. Tuttavia, quando vi sono ragionevoli motivi di temere che i potenziali pericoli

potrebbero avere effetti negativi sull'ambiente o sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante, ma i dati disponibili non consentono una valutazione particolareggiata del rischio, il principio di precauzione è stato politicamente accettato come strategia di gestione dei rischi in molti ambiti.

Al fine di offrire un'immagine completa del ricorso al principio di precauzione nell'Unione europea, è importante esaminare i testi legislativi, la giurisprudenza sviluppata dalla Corte di giustizia o dal Tribunale di prima istanza e gli orientamenti politici che sono emersi.

### **Testi giuridici**

Il punto di partenza dell'analisi risiede nei testi giuridici nei quali viene fatta allusione esplicita o implicita al principio di precauzione (Allegato I, Rif. 1).

A livello comunitario, il solo riferimento esplicito al principio di precauzione è contenuto nel titolo dedicato all'ambiente del Trattato CE, e più in particolare l'articolo 174. Non bisogna per questo dedurre che il principio sia applicabile solo in materia ambientale (Allegato I, Rif. 2, 3 e 4). Anche se il principio è menzionato nel Trattato, esso non vi è definito.

Come altre nozioni generali contenute nella legislazione, quali la sussidiarietà o la proporzionalità, spetta ai responsabili politici e, in ultima analisi, alle istanze giurisdizionali precisare i contorni di questo principio. In altri termini, la portata del principio di precauzione è collegata anche all'evoluzione giurisprudenziale che, in qualche modo, è influenzata dai valori sociali e politici che prevalgono in una società.

Non bisogna per questo concludere che la mancanza di definizione si traduca in una incertezza giuridica. La pratica acquisita in materia di ricorso al principio di precauzione dalle istanze comunitarie e il controllo giurisdizionale consentono, infatti, di attribuire una portata sempre più precisa a tale nozione.

### **La giurisprudenza**

La Corte di giustizia delle Comunità europee e il Tribunale di prima istanza hanno già avuto l'occasione di controllare l'applicazione del principio di precauzione nelle cause di cui sono stati investiti e, per questo tramite, di iniziare a sviluppare una giurisprudenza in materia (vedi Allegato I, Rif. 5,6 e 7).

### **Gli orientamenti politici**

Tali orientamenti sono stati descritti dalla Commissione nel Libro verde sui principi generali della sicurezza alimentare e nella Comunicazione del 30 aprile 1997 sulla salute dei consumatori e la sicurezza alimentare, dal Parlamento nella sua risoluzione del 10 marzo 1998 riguardante il Libro verde, dal Consiglio nella sua risoluzione del 13 aprile 1999 e dal Comitato parlamentare misto dello Spazio economico europeo nella sua risoluzione del 16 marzo 1999 (Allegato I, Rif. 8-12).

La Commissione ritiene pertanto che il principio di precauzione sia un principio di applicazione generale che deve essere preso in considerazione particolarmente nei settori della protezione dell'ambiente e della salute umana, animale o vegetale.

*Anche se nel Trattato il principio di precauzione viene menzionato esplicitamente solo nel settore dell'ambiente, il suo campo d'applicazione è molto più vasto. Esso comprende quelle specifiche circostanze in cui le prove scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte e vi sono indicazioni, ricavate da una preliminare valutazione scientifica obiettiva, che esistono ragionevoli motivi di temere che gli effetti potenzialmente pericolosi sull'ambiente e sulla salute umana, animale o vegetale possono essere incompatibili con il livello di protezione prescelto.*

#### **4. IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE IN DIRITTO INTERNAZIONALE**

A livello internazionale, il primo riconoscimento del principio di precauzione risale alla Carta mondiale della natura adottata dall'assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1982. La nozione è stata in seguito ripresa in varie convenzioni internazionali sulla protezione dell'ambiente (vedi Allegato II).

Una consacrazione di questo principio è avvenuta nella Conferenza di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, nel corso della quale è stata adottata la Dichiarazione di Rio, il cui principio 15 recita: *“Al fine di proteggere l'ambiente, il principio di precauzione sarà ampiamente applicato dagli Stati secondo le rispettive capacità. Laddove vi siano minacce di danni seri o irreversibili, la mancanza di piene certezze scientifiche non potrà costituire un motivo per ritardare l'adozione di misure efficaci in termini di costi volte a prevenire il degrado ambientale”*. D'altro canto, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e la Convenzione sulla diversità biologica, adottate in questa stessa Conferenza, fanno entrambe riferimento al principio di precauzione. Di recente, il 28 gennaio 2000, durante la Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità biologica, il Protocollo sulla biosicurezza riguardante il trasferimento, la manipolazione e l'utilizzazione sicuri di organismi viventi modificati derivanti dalla moderna biotecnologia ha confermato la funzione fondamentale del principio di precauzione (vedi Allegato II).

Ne deriva che questo principio ha conosciuto un progressivo consolidamento nel diritto internazionale dell'ambiente, divenendo un vero principio di diritto internazionale di portata generale.

Gli Accordi dell'OMC confermano tale constatazione. Il preambolo dell'Accordo dell'OMC pone in evidenza i legami sempre più stretti tra il commercio internazionale e la protezione dell'ambiente<sup>1</sup>. Una strategia coerente

---

1 « Le Parti del presente accordo, .... riconoscendo che i loro rapporti nel settore commerciale ed economico dovrebbero essere orientati verso l'elevazione del tenore di vita, la realizzazione del pieno impiego e una costante crescita del reddito reale e della domanda effettiva, con l'aumento della produzione e del commercio delle merci e dei servizi, consentendo l'utilizzazione ottimale delle risorse mondiali conformemente all'obiettivo dello sviluppo durevole, al fine di proteggere e preservare l'ambiente e rafforzare gli strumenti volti a garantire il perseguimento di tali obiettivi

comporta che il principio di precauzione sia debitamente preso in considerazione in tali Accordi, e in particolare nell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) nonché nell'Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio (TBT), al fine di garantire che questo principio a carattere generale riceva un'applicazione adeguata nell'ordinamento giuridico.

Pertanto, nell'ambito dell'OMC, ciascun Membro dispone del diritto autonomo di determinare il livello di protezione ambientale o sanitario che ritiene appropriato. Di conseguenza, ciascun Membro può applicare misure, comprese quelle basate sul principio di precauzione, che comportano un livello di protezione più elevato di quello che sarebbe basato sulle relative norme o raccomandazioni internazionali. I recenti sviluppi relativi ad alcune questioni nell'ambito dell'OMC confermano tali considerazioni.

L'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) prevede chiaramente il ricorso al principio di precauzione, sebbene il termine non sia utilizzato esplicitamente. Anche se la regola generale è di fondare qualunque misura sanitaria o fitosanitaria su principi scientifici e non mantenerla senza prove scientifiche sufficienti, una deroga a tali principi è prevista all'articolo 5(7) il quale stabilisce che: *“Nel caso in cui le prove scientifiche pertinenti siano insufficienti, un Membro potrà provvisoriamente adottare misure sanitarie o fitosanitarie sulla base delle pertinenti informazioni disponibili, comprese quelle provenienti dalle organizzazioni internazionali competenti, nonché quelle derivanti dalle misure sanitarie o fitosanitarie applicate da altri Membri. In tali circostanze, i Membri si sforzeranno di ottenere le informazioni aggiuntive necessarie per procedere ad una valutazione più obiettiva del rischio ed esamineranno di conseguenza la misura sanitaria o fitosanitaria entro un termine ragionevole”*.

Pertanto, secondo l'Accordo SPS, le misure adottate in applicazione del principio di precauzione, quando i dati scientifici sono inadeguati, sono provvisorie ed implicano il proseguimento degli sforzi volti ad individuare o generare i necessari dati scientifici. È importante sottolineare che la natura provvisoria non è collegata ad un mero limite temporale, ma allo sviluppo della conoscenza scientifica.

L'utilizzazione del termine “una valutazione più obiettiva del rischio” nell'articolo 5.7 implica che una misura precauzionale può essere basata su una valutazione meno oggettiva, ma deve comprendere in ogni caso una valutazione del rischio.

Il concetto di valutazione del rischio nell'Accordo SPS lascia aperta la strada all'interpretazione di ciò che deve essere utilizzato come base per una strategia di tipo precauzionale. La valutazione del rischio sulla quale si basa una misura può comprendere dati non quantificabili di natura fattuale o qualitativa e non è limitata unicamente ai dati scientifici puramente quantitativi. Tale interpretazione è stata confermata dall'organo di appello dell'OMC nel caso

---

*in modo compatibile con le rispettive esigenze e preoccupazioni a vari livelli di sviluppo economico, .... ».*

degli ormoni di crescita, con rigetto dell'interpretazione iniziale del gruppo speciale, in base alla quale la valutazione del rischio doveva essere quantitativa e doveva stabilire un grado minimo di rischio.

I principi contenuti nell'articolo 5.7. dell'Accordo SPS devono essere rispettati per le misure sanitarie o fitosanitarie; tuttavia, tenuto conto della specificità di altri settori, quali l'ambiente, è possibile che debbano essere applicati principi in parte diversi.

L'elaborazione di orientamenti (*guidelines*) internazionali è attualmente considerata in rapporto all'applicazione del principio precauzionale nel Codex Alimentarius. Tali *guidelines*, in questo come in altri settori, potrebbero aprire la strada ad una strategia armonizzata per l'elaborazione di misure protettive nei settori sanitario o dell'ambiente, da parte dei Membri dell'OMC, evitando al tempo stesso un'utilizzazione abusiva del principio di precauzione che potrebbe condurre ad ingiustificati ostacoli agli scambi.

Alla luce di tali osservazioni, la Commissione ritiene che, al pari degli altri Membri dell'OMC, la Comunità dispone del diritto di stabilire il livello di protezione che ritiene adeguato, in particolare in materia di ambiente e di salute umana, animale e vegetale. In tale contesto, la Comunità deve rispettare gli articoli 6, 95, 152 e 174 del Trattato. A tal fine, il ricorso al principio di precauzione costituisce un elemento essenziale della sua politica. È chiaro che le scelte che saranno compiute dalla Comunità avranno una ripercussione sulle posizioni che essa sosterrà a livello internazionale, e in particolare multilaterale, in materia di ricorso al principio di precauzione.

*Tenuto conto dell'origine stessa del principio di precauzione e delle sue implicazioni crescenti nel diritto internazionale, e in particolare negli Accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio, a livello internazionale questo principio deve essere debitamente riflesso nei vari settori in cui è suscettibile di essere preso in considerazione.*

*La Commissione ritiene che, al pari degli altri Membri dell'OMC, la Comunità ha il diritto di stabilire il livello di protezione che ritiene adeguato, in particolare in materia di protezione dell'ambiente e della salute umana, animale e vegetale. Il ricorso al principio di precauzione costituisce un elemento essenziale della sua politica. Le scelte effettuate a tal fine continueranno ad avere ripercussioni sulle posizioni che la Comunità sosterrà a livello internazionale, e in particolare multilaterale, per quanto riguarda il ricorso al principio di precauzione.*

## 5. IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE NELLE SUE COMPONENTI

L'analisi del principio di precauzione fa apparire due aspetti per loro natura distinti: (i) **la decisione politica di agire o di non agire**, collegata ai **fattori che attivano** l'utilizzazione del principio di precauzione; (ii) in caso affermativo, **come agire**, vale a dire quali sono le **misure** derivanti da tale utilizzazione del principio di precauzione.

Vi è una controversia sulla presa in considerazione dell'incertezza scientifica nell'analisi del rischio, e in particolare se tale presa in considerazione debba essere effettuata nella valutazione del rischio o nella gestione del rischio. Tale controversia deriva da una confusione tra una strategia di prudenza e l'applicazione del principio di precauzione. Questi due aspetti sono complementari ma non devono essere confusi.

La strategia di prudenza è iscritta nella politica di valutazione dei rischi che è determinata prima di qualunque valutazione dei rischi stessi e che fa appello agli elementi descritti al punto 5.1.3. Essa fa quindi parte integralmente del parere scientifico espresso da coloro che valutano il rischio.

L'applicazione del principio di precauzione appartiene, invece, alla gestione del rischio, quando l'incertezza scientifica non consente una valutazione completa di tale rischio e i responsabili ritengono che il livello prescelto di protezione dell'ambiente o della salute umana, animale o vegetale possa essere minacciato.

La Commissione ritiene che le misure che applicano il principio di precauzione si iscrivano nel contesto generale dell'analisi del rischio, e più in particolare nella gestione del rischio.

## **5.1 I fattori che attivano il ricorso al principio di precauzione**

Il ricorso al principio di precauzione interviene unicamente in un'ipotesi di rischio potenziale, anche se questo rischio non può essere interamente dimostrato, o la sua portata quantificata o i suoi effetti determinati per l'insufficienza o il carattere non concludente dei dati scientifici.

È opportuno rilevare tuttavia che il principio di precauzione non può in nessun caso legittimare l'adozione di decisioni arbitrarie.

### *5.1.1 Identificazione di effetti potenzialmente negativi*

Una valutazione di dati scientifici relativi ai rischi è un elemento necessario per ricorrere al principio di precauzione. Un altro elemento precede tuttavia logicamente e cronologicamente tale valutazione, vale a dire l'identificazione di effetti potenzialmente negativi derivanti da un fenomeno. Per avere una migliore percezione di tali effetti, risulta necessario procedere ad una valutazione scientifica. La decisione di effettuare tale valutazione senza aspettare nuove informazioni è collegata ad una percezione meno teorica e più concreta del rischio.

### *5.1.2 Valutazione scientifica*

Una valutazione scientifica degli effetti potenzialmente negativi dovrebbe essere adottata sulla base dei dati disponibili nel momento in cui si considera se siano necessarie misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, animale o vegetale. Una valutazione del rischio dovrebbe essere realizzata laddove sia possibile al momento di decidere se invocare o no il principio di precauzione. Ciò richiede dati scientifici affidabili e un ragionamento rigorosamente logico che porti ad una conclusione la quale esprima la possibilità del verificarsi e l'eventuale gravità del pericolo sull'ambiente o sulla salute di una popolazione



data, compresa la portata dei possibili danni, la persistenza, la reversibilità e gli effetti ritardati. Non è tuttavia possibile portare a compimento in tutti i casi una valutazione completa dei rischi, ma dovrebbero essere compiuti tutti gli sforzi possibili per valutare le informazioni scientifiche disponibili.

Laddove possibile, dovrebbe essere redatta una relazione comprendente una valutazione delle conoscenze esistenti e delle informazioni disponibili, oltre ai pareri degli scienziati sull'affidabilità della valutazione ed un'indicazione sulle persistenti incertezze. Se necessario, la relazione dovrebbe anche contenere l'identificazione delle linee di sviluppo delle ricerche scientifiche successive.

La valutazione dei rischi comprende quattro componenti: l'identificazione del pericolo, la caratterizzazione del pericolo, la valutazione dell'esposizione e la caratterizzazione del rischio (Allegato III). I limiti della conoscenza scientifica possono influenzare ciascuna di queste componenti, e quindi anche il livello generale d'incertezza e le basi delle future azioni protettive o preventive. Sarebbe opportuno cercare di completare le quattro fasi sopra descritte prima di adottare decisioni.

### 5.1.3 *Incerteza scientifica*

L'incertezza scientifica deriva di solito da cinque caratteristiche del metodo scientifico: le variabili prescelte, le misurazioni effettuate, i campioni individuati, i modelli utilizzati e le relazioni causali impiegate. L'incertezza scientifica può derivare inoltre da controversie sui dati esistenti o dalla mancanza di dati. L'incertezza può riguardare elementi qualitativi o quantitativi dell'analisi.

Una strategia più astratta e generalizzata, preferita da alcuni scienziati, consiste nel separare tutte le incertezze in tre categorie: distorsione, aleatorietà e variabilità reale. Alcuni altri esperti preferiscono categorizzare in termini di stima dell'intervallo di fiducia della probabilità del verificarsi e della gravità dell'impatto del pericolo.

Il tema è estremamente complesso e la Commissione ha lanciato un progetto "Rischio tecnologico e gestione dell'incertezza" realizzato sotto gli auspici dell'Osservatorio scientifico e tecnologico europeo. Le quattro relazioni di tale Osservatorio saranno pubblicate tra breve e forniranno una descrizione completa delle riflessioni sull'incertezza scientifica.

I valutatori del rischio sono abituati a prendere in considerazione questi fattori d'incertezza utilizzando elementi di prudenza quali ad esempio:

- basarsi su modelli animali per stabilire gli effetti potenziali sull'uomo;
- utilizzare scale di peso corporale per i confronti tra le specie;
- adottare un fattore di sicurezza nella valutazione di una dose giornaliera ammissibile per tenere conto della variabilità intra e interspecifica; il valore di questo fattore varia in funzione del grado d'incertezza dei dati disponibili;

- non determinare dosi giornaliere ammissibili per le sostanze di cui sono noti gli effetti genotossici cancerogeni;
- prendere quale riferimento il livello « ALARA » (as low as reasonably achievable) per alcuni agenti tossici.

Coloro che gestiscono il rischio dovrebbero avere piena conoscenza di questi fattori d'incertezza quando adottano misure che si basano sul parere scientifico espresso dai valutatori.

Vi sono tuttavia situazioni in cui i dati scientifici sono ampiamente insufficienti per poter concretamente applicare tali elementi di prudenza, nei quali la mancanza di modellizzazione dei parametri non consente alcuna estrapolazione e in cui i rapporti causa/effetto sono ipotizzati ma non dimostrati. In queste situazioni i responsabili politici sono posti dinanzi al dilemma di agire o di non agire.

#### ***Il ricorso al principio di precauzione presuppone***

- *L'identificazione di effetti potenzialmente negativi derivanti da un fenomeno, da un prodotto o da un procedimento;*
- *Una valutazione scientifica del rischio che, per l'insufficienza dei dati, il loro carattere non concludente o la loro imprecisione, non consente di determinare con sufficiente certezza il rischio in questione.*

## **5.2. Le misure derivanti dal ricorso al principio di precauzione**

### *5.2.1. La decisione di agire o di non agire*

Di fronte alla situazione appena descritta, a volte su richiesta più o meno pressante di un'opinione pubblica inquieta, i responsabili politici debbono dare risposte. Dare risposte non significa tuttavia che debbano sempre essere adottate misure. Anche la decisione di non agire può costituire una risposta.

***La scelta della risposta da dare di fronte ad una certa situazione deriva quindi da una decisione eminentemente politica, funzione del livello del rischio "accettabile" dalla società che deve sopportarlo.***

### *5.2.2. Natura dell'azione eventualmente decisa*

La natura dell'atto adottato ha un'influenza sul tipo di controllo che può essere esercitato. Infatti, il ricorso al principio di precauzione non si traduce necessariamente nell'adozione di atti finali volti a produrre effetti giuridici, che sono suscettibili di controllo giurisdizionale. Una vasta gamma di azioni è a disposizione dei responsabili politici nel momento in cui decidono di fare ricorso al principio di precauzione. La decisione di finanziare un programma di

ricerca o la decisione d'informare l'opinione pubblica sui possibili effetti negativi di un prodotto o di un procedimento possono costituire atti ispirati dal principio di precauzione.

La determinazione della legalità di qualunque disposizione adottata dalle istituzioni comunitarie rientra nella sfera di competenza della Corte di giustizia. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, quando la Commissione o qualunque altra istituzione comunitaria dispone di un ampio potere discrezionale, in particolare per quanto riguarda la natura e la portata delle misure adottate, il controllo del giudice comunitario deve limitarsi a esaminare se l'esercizio di tale potere non è stato inficiato da errore manifesto o da uno sviamento di potere o se l'istituzione non ha manifestamente oltrepassato i limiti del suo potere di apprezzamento.

Le misure non possono, quindi, basarsi su elementi arbitrari.

*Il ricorso al principio di precauzione non si traduce necessariamente nell'adozione di atti finali volti a produrre effetti giuridici, suscettibili di controllo giurisdizionale.*

## **6. LINEE DIRETTRICI PER IL RICORSO AL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE**

### **6.1. Attuazione**

Quando i responsabili politici vengono a conoscenza di un rischio per l'ambiente o la salute umana, animale o vegetale, che potrebbe avere gravi conseguenze in caso d'inazione, si pone il problema delle adeguate misure protettive. I responsabili politici devono ottenere, utilizzando un approccio strutturato, una valutazione scientifica quanto più completa possibile del rischio per l'ambiente o la salute al fine di selezionare il tipo d'azione più adeguato.

La determinazione delle azioni adeguate, comprese le misure basate sul principio di precauzione, dovrebbe iniziare con una valutazione scientifica e, se necessario, con la decisione di affidare ad un gruppo di esperti la realizzazione di una valutazione scientifica quanto più possibile oggettiva e completa. Ciò al fine di evidenziare i dati disponibili, le lacune nella conoscenza e le incertezze scientifiche.

*L'attuazione di una strategia basata sul principio di precauzione dovrebbe iniziare con una valutazione scientifica, quanto più possibile completa, identificando, ove possibile, in ciascuna fase il grado d'incertezza scientifica.*

### **6.2. Il fattore che attiva il ricorso al principio di precauzione**

Una volta realizzata la valutazione scientifica nel modo migliore possibile, è possibile disporre di una base per invocare eventualmente il principio di precauzione. Le conclusioni di questa valutazione dovrebbero mostrare che potrebbe essere impossibile ottenere il livello di protezione previsto per l'ambiente o il gruppo di popolazione. Le conclusioni dovrebbero inoltre

comprendere una valutazione delle incertezze scientifiche e una descrizione delle ipotesi utilizzate per compensare la mancanza di dati scientifici o statistici. Dovrebbe inoltre essere compiuta una valutazione delle potenziali conseguenze dell'inazione e questa valutazione potrebbe essere utilizzata dai responsabili politici per far ricorso al principio di precauzione. La decisione di attendere o di non attendere nuovi dati scientifici prima di considerare le possibili misure dovrebbe essere adottata dai responsabili con il massimo di trasparenza.

La mancanza di prove scientifiche dell'esistenza di un rapporto causa/effetto, un rapporto quantificabile dose/risposta o una valutazione quantitativa della probabilità del verificarsi di effetti negativi causati dall'esposizione non dovrebbero essere utilizzati per giustificare l'inazione. Anche se il parere scientifico è fatto proprio solo da una frazione minoritaria della comunità scientifica, se ne dovrà tenere debito conto, purché la credibilità e la reputazione di tale frazione siano riconosciute<sup>2</sup>.

La Commissione conferma la sua volontà di seguire procedure quanto più possibile trasparenti e di coinvolgere, in una fase quanto più possibile precoce, tutte le parti interessate<sup>3</sup>. Ciò consentirà ai responsabili di adottare misure legittime in grado di realizzare il livello prescelto di protezione sanitaria o ambientale.

*Una valutazione delle potenziali conseguenze dell'inazione e delle incertezze della valutazione scientifica dovrebbe essere compiuta dai responsabili al momento di decidere se intraprendere azioni basate sul principio di precauzione.*

*Tutte le parti in causa dovrebbero essere coinvolte nel modo più completo possibile nello studio delle varie opzioni di gestione del rischio, una volta che i risultati della valutazione scientifica e/o della valutazione del rischio siano disponibili. La procedura dovrebbe essere quanto più possibile trasparente.*

### 6.3. I principi generali di applicazione

Questi principi non sono limitati all'applicazione del principio di precauzione. Essi si applicano a qualunque misura di gestione dei rischi ed è opportuno sottolineare che una strategia basata sul principio di precauzione non dispensa dall'applicare, nella misura del possibile, questi criteri generalmente utilizzati quando si può disporre di una valutazione completa del rischio.

---

<sup>2</sup> Cfr. : *Relazione dell'organo d'appello dell'OMC nel caso degli ormoni, par. 194* « In alcuni casi la stessa esistenza di opinioni divergenti di scienziati qualificati che hanno analizzato il tema specifico in questione può indicare uno stato d'incertezza scientifica ».

<sup>3</sup> Un notevole sforzo è già stato compiuto per gli aspetti riguardanti in particolare la sanità pubblica e l'ambiente. A quest'ultimo proposito, con la firma della Convenzione d'Aarhus del giugno 1998, la Comunità e gli Stati membri hanno manifestato il ruolo essenziale che attribuiscono all'accesso all'informazione e alla giustizia.

Invocare il principio di precauzione non consente quindi di derogare ai principi generali di una buona gestione dei rischi.

I principi generali comportano:

- la proporzionalità,
- la non discriminazione,
- la coerenza,
- l'esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dalla mancanza di azione,
- l'esame dell'evoluzione scientifica.

### *6.3.1. La proporzionalità*

Le misure previste devono consentire di raggiungere il livello di protezione adeguato. Le misure basate sul principio di precauzione non dovrebbero essere sproporzionate rispetto al livello di protezione ricercato, tentando di raggiungere un livello di rischio zero che esiste solo di rado. Tuttavia, in taluni casi, una stima incompleta del rischio può limitare notevolmente il numero di opzioni disponibili per coloro che devono gestire il rischio stesso.

In alcuni casi, un divieto totale può non costituire una risposta proporzionale ad un rischio potenziale. In altri casi, può essere la sola risposta possibile ad un rischio dato.

Misure di riduzione del rischio possono comportare alternative meno restrittive per gli scambi che consentono di raggiungere un livello di protezione equivalente come, ad esempio, un trattamento adeguato, una riduzione dell'esposizione, un potenziamento dei controlli, la decisione di introdurre limiti provvisori, raccomandazioni rivolte alle popolazioni a rischio, ecc. Occorre inoltre tenere conto delle possibilità di sostituzione dei prodotti o dei procedimenti in questione con altri prodotti o procedimenti che presentano rischi minori.

La misura di riduzione dei rischi non deve limitarsi ai rischi immediati per i quali la proporzionalità dell'azione è più facile da valutare. È proprio nelle situazioni in cui gli effetti negativi si fanno sentire molto tempo dopo l'esposizione che i rapporti di causa/effetto sono più difficili da provare scientificamente e, pertanto, il principio di precauzione deve essere spesso utilizzato. In questo caso gli effetti potenziali a lungo termine devono essere presi in considerazione per valutare la proporzionalità delle misure che consistono nel realizzare azioni suscettibili di limitare o sopprimere un rischio, i cui effetti apparirebbero solo dopo dieci o venti anni o colpirebbero le generazioni future. Questo è vero soprattutto per gli effetti sugli ecosistemi. Il rischio che ha effetti futuri può essere eliminato o ridotto solo al momento dell'esposizione a tale rischio, vale a dire immediatamente.

***Le misure dovrebbero essere proporzionate al livello di protezione prescelto.***

### 6.3.2. *La non discriminazione*

Il principio di non discriminazione vuole che situazioni comparabili non siano trattate in modo diverso e che situazioni diverse non siano trattate in modo uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato.

Le misure precauzionali adottate dovrebbero applicarsi in modo tale da raggiungere un livello di protezione equivalente, senza che l'origine geografica o la natura di una produzione possano essere invocate per applicare in modo arbitrario trattamenti diversi.

***Le misure non dovrebbero introdurre discriminazioni nella loro applicazione.***

### 6.3.3. *La coerenza*

Le misure dovrebbero essere coerenti con quelle già adottate in situazioni analoghe o utilizzando approcci analoghi. Le valutazioni di rischio comportano una serie di elementi da prendere in considerazione per una valutazione quanto più completa possibile. Questi elementi si propongono d'identificare e di caratterizzare i pericoli, in particolare stabilendo un rapporto tra la dose e l'effetto, di apprezzare l'esposizione della popolazione colpita o dell'ambiente. Se la mancanza di alcuni dati scientifici non consente di caratterizzare il rischio, tenuto conto delle incertezze inerenti alla valutazione, le misure precauzionali adottate dovrebbero essere di portata e di natura comparabile con le misure già adottate in settori equivalenti, nei quali tutti i dati scientifici sono disponibili.

***Le misure dovrebbero essere coerenti con misure analoghe già adottate in circostanze analoghe o utilizzando analoghe strategie.***

### 6.3.4. *L'esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dall'inazione*

Occorrerebbe stabilire un confronto tra le conseguenze positive o negative più probabili dell'azione prevista e quelle dell'inazione in termini di costi globali per la Comunità, sia a breve che a lungo termine. Le misure previste dovrebbero essere in grado di arrecare un beneficio globale in materia di riduzione del rischio ad un livello accettabile.

L'esame dei vantaggi e degli oneri non può ridursi soltanto ad un'analisi economica costi/benefici. Tale analisi è più vasta nella sua portata e comprende considerazioni non economiche.

L'esame dei vantaggi e degli oneri dovrebbe tuttavia comprendere un'analisi economica costi/benefici quando ciò sia adeguato e realizzabile.

Potrebbero tuttavia essere presi in considerazione altri metodi di analisi, come quello relativo all'efficacia delle opzioni possibili e alla loro accettabilità da parte della popolazione. È possibile, infatti, che una società sia pronta a pagare un costo più elevato al fine di garantire un interesse, quale l'ambiente o la salute, riconosciuto come di grande rilievo.

La Commissione riafferma che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, le esigenze collegate alla protezione della salute pubblica dovrebbero vedersi riconoscere un carattere preponderante rispetto alle considerazioni economiche.

*Le misure adottate presuppongono l'esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dall'inazione. Questo esame dovrebbe comprendere un'analisi economica costi/benefici quando ciò sia adeguato e realizzabile. Potrebbero tuttavia essere presi in considerazione altri metodi di analisi, come quelli relativi all'efficacia e all'impatto socioeconomico delle opzioni possibili. D'altro canto, il responsabile può essere guidato anche da considerazioni non economiche, quali ad esempio la tutela della salute.*

#### 6.3.5. L'esame dell'evoluzione scientifica

Le misure debbono essere mantenute finché i dati scientifici rimangono insufficienti, imprecisi o non concludenti e finché il rischio sia ritenuto sufficientemente elevato per non accettare di farlo sostenere alla società. Come conseguenza dei nuovi dati scientifici, è possibile che le misure debbano essere modificate o eliminate prima di un termine preciso. Tutto ciò non è tuttavia collegato ad un mero fattore temporale, ma all'evoluzione delle conoscenze scientifiche.

D'altro canto, devono essere proseguite le analisi scientifiche per procedere ad una valutazione scientifica più avanzata o più completa. In questo contesto è importante anche che le misure siano sottoposte ad un controllo (*monitoring*) scientifico regolare, che consenta di valutare ulteriormente tali misure alla luce delle nuove informazioni scientifiche.

L'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) prevede che le misure adottate in un contesto di prove scientifiche insufficienti debbano rispettare talune condizioni. Tali condizioni riguardano quindi unicamente il settore dell'applicazione dell'Accordo SPS, ma è possibile che per la specificità di altri settori, come ad esempio l'ambiente, debbano essere seguiti principi in parte diversi.

L'articolo 5 paragrafo 7 dell'Accordo SPS comporta talune regole specifiche:

- Le misure devono avere un carattere provvisorio nell'attesa di dati scientifici più approfonditi. Il carattere provvisorio è tuttavia collegato all'evoluzione delle conoscenze scientifiche, piuttosto che ad un mero fattore temporale.

- Ulteriori ricerche devono essere effettuate per ottenere gli ulteriori dati scientifici necessari per una valutazione più obiettiva del rischio.
- Le misure devono essere riesaminate periodicamente per tenere conto dei nuovi dati scientifici disponibili. I risultati delle ricerche scientifiche dovrebbero consentire di completare la valutazione del rischio e, se necessario, di rivedere le misure in funzione delle conclusioni.
- Il termine ragionevole previsto nell'Accordo SPS comprende pertanto, da un lato, il tempo necessario affinché i lavori scientifici pertinenti siano realizzati e, d'altro lato, la realizzazione di una valutazione del rischio che prenda in considerazione le conclusioni di questi lavori. Non dovrebbe essere possibile invocare vincoli di bilancio o priorità politiche per giustificare termini eccessivi nell'ottenimento dei risultati, nella nuova valutazione del rischio e nella modifica delle misure provvisorie.

Dovrebbero inoltre essere effettuate ricerche per migliorare le metodologie e gli strumenti di valutazione dei rischi, compresa una maggiore integrazione di tutti i fattori pertinenti (ad esempio, informazione socioeconomica, prospettive tecnologiche).

*Anche se di natura provvisoria, le misure devono essere mantenute finché i dati scientifici rimangono incompleti, imprecisi o non concludenti e finché il rischio viene ritenuto sufficientemente importante per non accettare di farlo sostenere dalla società.*

*Il loro mantenimento dipende dall'evoluzione delle conoscenze scientifiche, alla luce della quale devono essere sottoposte a nuova valutazione. Ciò implica che le ricerche scientifiche devono essere proseguite, al fine di disporre di dati più completi.*

*Le misure basate sul principio di precauzione devono essere riesaminate e, se necessario, modificate in funzione dei risultati della ricerca scientifica e del controllo del loro impatto.*

#### 6.4. L'onere della prova

- Le regole esistenti nella legislazione comunitaria e in quella di numerosi paesi terzi applicano il principio dell'autorizzazione preventiva (elenco positivo) prima dell'immissione sul mercato di alcuni tipi di prodotti, quali le medicine, gli antiparassitari o gli additivi alimentari. Ciò costituisce già un modo di applicare il principio di precauzione spostando la responsabilità della produzione delle prove scientifiche. È questo il caso in particolare delle sostanze ritenute a priori pericolose o che possono essere potenzialmente pericolose ad un certo livello d'assorbimento. In questo caso il legislatore, per precauzione, ha previsto l'inversione dell'onere della prova, stabilendo che tali sostanze siano considerate come pericolose finché non sia dimostrato il contrario. Spetta quindi alle imprese realizzare i lavori scientifici necessari per la



valutazione del rischio. Finché il livello di rischio per la salute e per l'ambiente non può essere valutato con sufficiente certezza, il legislatore non può legittimamente autorizzare l'utilizzazione della sostanza, salvo in casi eccezionali per effettuare prove.

- In altri casi, nei quali non è prevista una simile procedura di autorizzazione preventiva, può spettare all'utilizzatore, persona privata, associazione di consumatori o di cittadini o al potere pubblico di dimostrare la natura di un pericolo e il livello di rischio di un prodotto o di un procedimento. Un'azione adottata in base al principio di precauzione può comportare in alcuni casi una clausola che preveda l'inversione dell'onere della prova sul produttore, il fabbricante o l'importatore; tuttavia un tale obbligo non può essere sistematicamente previsto in quanto principio generale. Questa possibilità dovrebbe essere esaminata caso per caso, quando una misura viene adottata a titolo di precauzione nell'attesa dei dati scientifici supplementari, per dare ai soggetti, che hanno un interesse economico nella produzione e/o nella commercializzazione del prodotto o del procedimento in questione, la possibilità di finanziare le ricerche scientifiche necessarie su base volontaria.

*Le misure basate sul principio di precauzione possono stabilire una responsabilità in materia di produzione delle prove scientifiche necessarie ad una valutazione del rischio completa.*

## 7. CONCLUSIONE

Nella presente comunicazione di carattere generale, la Commissione ha espresso la sua posizione riguardante il ricorso al principio di precauzione. Questa comunicazione riflette la sua volontà di trasparenza e di dialogo con tutte le parti interessate. Allo stesso tempo, costituisce uno strumento concreto d'orientamento per qualunque misura eventuale adottata in applicazione del principio di precauzione.

La Commissione vuole riaffermare la grande importanza che essa attribuisce alla distinzione tra la decisione, di natura eminentemente politica, di agire o di non agire e le misure risultanti dal ricorso al principio di precauzione, che devono rispettare i principi generali applicabili per qualunque misura di gestione dei rischi. La Commissione ritiene inoltre che qualunque decisione debba essere preceduta da un esame di tutti i dati scientifici disponibili e, se possibile, da una valutazione quanto più possibile obiettiva e completa del rischio. Decidere di ricorrere al principio di precauzione non significa che le misure siano fondate su base arbitraria o discriminatoria.

Questa comunicazione può quindi contribuire a riaffermare la posizione della Comunità a livello internazionale, nel quale sempre più spesso viene citato il principio di precauzione. La Commissione intende tuttavia sottolineare che la presente comunicazione non intende costituire un punto finale alla riflessione, ma che, al contrario, intende costituire un punto di partenza per uno studio più vasto delle condizioni nelle quali i rischi dovrebbero essere valutati, gestiti e comunicati.

## ALLEGATO I

### **BASI GIURIDICHE E DI ALTRO TIPO DELLE DECISIONI DELL'UNIONE EUROPEA RIGUARDANTI LE MISURE PRECAUZIONALI**

#### **I testi legislativi**

##### Rif. 1

Il Trattato di Amsterdam, riprendendo le disposizioni già introdotte dal Trattato di Maastricht del 1992, e più precisamente l'articolo 174, prevede quanto segue:

- *“2. La politica della Comunità in materia ambientale mira a un livello elevato di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga”...*
- *3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale la Comunità tiene conto:*
  - *dei dati scientifici e tecnici disponibili,...*
  - *dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione...”*

##### Rif. 2

L'articolo 6 del Trattato CE prevede che *“ le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”*.

##### Rif. 3

L'articolo 95, paragrafo 3, del Trattato CE prevede quanto segue: *“La Commissione, nelle sue proposte di cui al paragrafo 1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici. Anche il Parlamento europeo e il Consiglio, nell'ambito delle rispettive competenze, cercheranno di conseguire tale obiettivo”*.

##### Rif. 4

L'articolo 152 del Trattato CE prevede al primo paragrafo: *“Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività della Comunità è garantito un livello elevato di protezione della salute umana”*.

## **La giurisprudenza**

Rif. 5

Nella sua sentenza sulla validità della decisione della Commissione che vieta l'esportazione di bestiame del Regno Unito per limitare il rischio di trasmissione dell'encefalopatia spongiforme bovina (sentenze del 5 maggio 1998, cause C-157/96 e C-180/96), la Corte ha precisato:

*“Orbene, si deve ammettere, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi” (punto 99 della motivazione). Il punto seguente precisa ulteriormente il ragionamento seguito dalla Corte: “Questa considerazione è corroborata dall'articolo 130R, n. 1, del Trattato CE, secondo il quale la protezione della salute umana rientra tra gli obiettivi della politica della Comunità in materia ambientale. Il n. 2 del medesimo articolo dispone che questa politica, che mira a un elevato livello di tutela, è fondata segnatamente sui principi della precauzione e dell'azione preventiva e che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie” (punto 100 della motivazione).*

Rif. 6

In un'altra sentenza relativa alla tutela della salute dei consumatori (sentenza del 16 luglio 1998, causa T-199/96), il Tribunale di prima istanza riprende il passaggio utilizzato nella sentenza relativa all'ESB (vedi punti 66 e 67).

Rif. 7

Recentemente nell'ordinanza del 30 giugno 1999 (causa T-70/99), il Presidente del Tribunale di prima istanza conferma le posizioni espresse nelle sentenze menzionate. È importante tuttavia sottolineare che in questa decisione giurisdizionale viene fatto esplicito riferimento al principio di precauzione e si riafferma che *“le esigenze collegate alla protezione della salute pubblica devono incontestabilmente vedersi riconoscere un carattere preponderante rispetto alle considerazioni economiche”*.

## **Gli orientamenti politici**

Rif. 8

Nella sua comunicazione del 30 aprile 1997 sulla salute dei consumatori e la sicurezza alimentare (COM(97) 183 def.), la Commissione indica quanto segue:

*“La Commissione sarà guidata nella sua analisi dei rischi dal principio di precauzione nei casi in cui le basi scientifiche siano insufficienti o persistano alcune incertezze”*.

Rif. 9

Nel suo Libro verde “I principi generali della legislazione in materia alimentare nell’Unione europea” del 30 aprile 1997 (COM(97) 176 def.), la Commissione ribadisce questa indicazione:

*“Il Trattato impone alla Comunità di contribuire al mantenimento di un elevato livello di tutela di salute pubblica, dell’ambiente e dei consumatori. Le misure intese a garantire un elevato livello di tutela e di coerenza dovrebbero essere basate sulla valutazione dei rischi tenendo conto di tutti i fattori rilevanti in questione, compresi gli aspetti tecnologici, i migliori dati scientifici disponibili e i metodi disponibili d’ispezione, campionamento e prova. Qualora non sia possibile una completa valutazione dei rischi, le misure dovrebbero essere basate sul principio precauzionale”.*

Rif. 10

Nella sua risoluzione del 10 marzo 1998 riguardante questo Libro verde, il Parlamento europeo ha constatato:

*“La legislazione alimentare europea si base sul principio di una tutela preventiva della salute e dei consumatori,*

*sottolinea che la politica attuata in questo settore deve basarsi su un’analisi dei rischi che faccia riferimento a basi scientifiche e sia integrata, ove ciò sia necessario, da una gestione adeguata dei rischi fondata sul principio di precauzione e*

*invita la Commissione a chiedere ai suoi Comitati scientifici di presentare un insieme completo di argomenti basato sul principio di precauzione in caso di messa in questione della legislazione comunitaria in materia alimentare da parte delle istanze dell’OMC”.*

Rif. 11

Il Comitato parlamentare misto dello Spazio economico europeo ha adottato, il 16 marzo 1999, una risoluzione relativa alla “sicurezza alimentare nello Spazio economico europeo. A tal fine, da un lato, *“sottolinea l’importanza dell’applicazione del principio di precauzione”* (punto 5) e, d’altro lato, *“riafferma l’esigenza fondamentale di un approccio precauzionale nell’ambito del SEE alla valutazione delle richieste di commercializzazione degli organismi geneticamente modificati che si intendono inserire nella catena alimentare ....”* (punto 13).

Rif. 12

Il 13 aprile 1999 il Consiglio ha adottato una risoluzione che chiede alla Commissione, tra l’altro *“di essere in futuro ancora più determinata nel seguire il principio di precauzione preparando proposte legislative e nelle altre attività nel settore della tutela dei consumatori, sviluppando in via prioritaria orientamenti chiari ed efficaci per l’applicazione di questo principio”.*

## ALLEGATO II

### **IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE IN DIRITTO INTERNAZIONALE**

#### **L'ambiente**

Pur avendo trovato un'applicazione più vasta, il principio di precauzione è stato sviluppato prima di tutto nel contesto della politica dell'ambiente. Nella dichiarazione ministeriale della seconda Conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord (1987), si precisa: *"una strategia di precauzione si impone al fine di proteggere il Mare del Nord dai potenziali effetti dannosi delle sostanze più pericolose. Tale strategia può richiedere l'adozione di misure di controllo delle emissioni di tali sostanze prima che sia stabilito formalmente un legame di causa a effetto sul piano scientifico"*. Durante la terza Conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord (1990) è stata formulata una nuova dichiarazione ministeriale che precisa la dichiarazione precedente: *"I governi firmatari devono applicare il principio di precauzione, vale a dire adottare misure volte ad evitare gli impatti potenzialmente nocivi di sostanze che sono persistenti, tossiche e suscettibili di accumulazione biologica, anche quando non vi sono prove scientifiche dell'esistenza di un nesso causale tra le emissioni e gli effetti"*.

Il principio di precauzione è stato esplicitamente riconosciuto nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo (UNCED) di Rio de Janeiro nel 1992, e figura nella Dichiarazione di Rio. Da allora sono stati approvati vari testi riguardanti l'ambiente, e in particolare i cambiamenti climatici a livello planetario, le sostanze che impoveriscono lo strato di ozono e la preservazione della biodiversità.

Il principio di precauzione è indicato come principio 15 della Dichiarazione di Rio, tra i diritti e gli obblighi di natura generale delle istanze nazionali:

*"Per proteggere l'ambiente, gli Stati debbono applicare intensamente misure di precauzione a seconda delle loro capacità. In caso di rischio di danni gravi o irreversibili, la mancanza di un'assoluta certezza scientifica non deve costituire un pretesto per rimandare l'adozione di misure efficaci volte a prevenire il degrado ambientale"*.

Il principio 15 è ripreso in termini analoghi:

1. Nel preambolo della Convenzione sulla diversità biologica (1992):

*(...) Da notare inoltre che quando esiste una minaccia di riduzione sensibile o di perdita della diversità biologica, la mancanza di certezze scientifiche assolute non dev'essere invocata per rimandare misure che consentirebbero di evitare il pericolo o di attenuarne gli effetti (...)*

2. All'articolo 3 (Principi) della Convenzione sui cambiamenti climatici (1992):

(...) Le parti devono *adottare misure precauzionali per prevedere, prevenire o attenuare le cause dei cambiamenti climatici e limitarne gli effetti nocivi. Quando si è di fronte a un rischio di perturbazioni gravi o irreversibili, la mancanza di certezze scientifiche assolute non deve costituire un pretesto per rimandare l'adozione di tali misure, tenendo conto che le politiche e le misure rese necessarie dai cambiamenti climatici richiedono un buon rapporto costo-efficacia, in modo tale da garantire vantaggi globali al costo più basso possibile.*" Per raggiungere tale obiettivo, è opportuno che tali politiche e misure tengano conto della diversità dei contesti socio-economici, siano globali, comprendano tutte le fonti e tutte le riserve di gas a effetto serra, comprendano misure di adeguamento e si applichino a tutti i settori economici. Le iniziative volte a contrastare tali cambiamenti climatici potranno essere oggetto di un'azione concertata delle parti interessate.

Nella Convenzione di Parigi per la protezione dell'ambiente marino per l'Atlantico Nord-Orientale (settembre 1992) il principio di precauzione viene qualificato nei seguenti termini: *"principio secondo il quale le misure di precauzione devono essere adottate quando vi sono ragionevoli motivi di temere che sostanze o energia introdotte direttamente o indirettamente nell'ambiente possano comportare rischi per la salute umana, nuocere alle risorse biologiche o agli ecosistemi, danneggiare le condizioni di vita ovvero ostacolare altre utilizzazioni dell'ambiente, anche se non vi sono prove conclusive di un rapporto di causa-effetto."*

Recentemente, il 28 gennaio 2000, durante la Conferenza che ha riunito le Parti della Convenzione sulla diversità biologica, è stato adottato il Protocollo sulla Biosicurezza riguardante il trasferimento, la manipolazione e l'utilizzazione sicuri degli organismi viventi modificati derivanti dalla moderna biotecnologia. Esso ha confermato la funzione fondamentale del principio di precauzione, infatti l'articolo 10 paragrafo 6 indica che: *"La mancanza di certezze scientifiche dovute a insufficienti informazioni e conoscenze scientifiche riguardanti la portata dei potenziali effetti negativi di un organismo vivente modificato sulla conservazione e l'utilizzazione sostenibile della diversità biologica nella Parte d'importazione, tenendo conto anche dei rischi per la salute umana, non dovrà impedire a tale Parte di adottare decisioni adeguate rispetto all'introduzione degli organismi viventi modificati in questione, di cui al precedente paragrafo 3, al fine di evitare o limitare tali effetti potenzialmente negativi."* (traduzione non ufficiale).

Inoltre, il preambolo dell'Accordo dell'OMC sottolinea i legami sempre più stretti tra il commercio internazionale e la tutela dell'ambiente.

### **L'accordo SPS dell'OMC**

Anche se l'espressione "principio di precauzione" non figura esplicitamente nell'Accordo dell'OMC sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS), la relazione dell'organismo d'appello sulle misure comunitarie riguardanti le carni e i prodotti della carne (ormoni) (AB-1997-4, paragrafo 124) afferma che questo principio è preso in considerazione all'articolo 5.7 dell'Accordo, il cui testo è il seguente: *"Nei casi in cui le prove scientifiche pertinenti siano insufficienti, un membro potrà provvisoriamente adottare misure sanitarie o*

*fitosanitarie sulla base delle informazioni pertinenti disponibili, comprese quelle provenienti dalle organizzazioni internazionali competenti nonché quelle derivanti dalle misure sanitarie o fitosanitarie applicate da altri Stati membri. In tali circostanze, i membri si sforzeranno di ottenere le informazioni ulteriori necessarie per procedere a una valutazione più obiettiva del rischio ed esamineranno di conseguenza la misura sanitaria o fitosanitaria entro termini ragionevoli."*

La relazione dell'Organismo d'appello sugli ormoni (paragrafo 124) riconosce che "non è necessario presupporre che l'articolo 5.7 sia esaustivo per quanto riguarda la pertinenza del principio di precauzione". Inoltre, i Membri hanno "il diritto di stabilire il livello di protezione sanitaria che ritengono adeguato, che può essere più elevato (vale a dire più prudente) di quello previsto dalle norme, dalle direttive e dalle raccomandazioni internazionali esistenti". Inoltre, accetta che "i governi rappresentativi e consapevoli delle loro responsabilità agiscono in generale con prudenza e precauzione per quanto riguarda i rischi di danni irreversibili o letali per la salute delle persone". La relazione dell'Organismo d'appello sul "Giappone-Misure relative ai prodotti agricoli" (AB-1998-8, paragrafo 89) enuncia le quattro prescrizioni che debbono essere soddisfatte per poter adottare e mantenere una misura provvisoria SPS. Un Membro può provvisoriamente adottare una misura SPS se tale misura è:

- 1) imposta relativamente a una situazione nella quale "le informazioni scientifiche pertinenti sono insufficienti"; e
- 2) adottata "sulla base delle informazioni pertinenti disponibili".

Tale misura provvisoria può essere mantenuta solo se il membro che l'ha adottata:

- 1) "si sforza di ottenere le informazioni aggiuntive necessarie per effettuare una valutazione più obiettiva del rischio"; e
- 2) "esamina su tale base la misura...entro termini ragionevoli".

Queste quattro prescrizioni sono evidentemente cumulative ed hanno pari importanza al fine di determinare la compatibilità con le disposizioni dell'articolo 5.7. Ogni volta che una di queste quattro prescrizioni non sia soddisfatta, la misura in questione è incompatibile con l'articolo 5.7. Per quanto riguarda "i termini ragionevoli" per l'esame della misura, l'organismo d'appello spiega (paragrafo 93) che questo punto dev'essere stabilito caso per caso e dipende dalle circostanze specifiche di ciascuna fattispecie, compresa la difficoltà di ottenere informazioni aggiuntive necessarie per l'analisi e le caratteristiche della misura provvisoria SPS.

## ALLEGATO III

### LE QUATTRO COMPONENTI DELLA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

Prima di avviare qualunque azione, sarebbe opportuno tentare di completare per quanto possibile le seguenti quattro fasi della valutazione del rischio.

- Con identificazione del pericolo s'intende l'identificazione degli agenti biologici, chimici o fisici che possono avere effetti negativi. Una nuova sostanza o un nuovo agente biologico possono rivelarsi attraverso i loro effetti sulla popolazione (malattia o morte), o sull'ambiente e può essere possibile descrivere gli effetti attuali o potenziali sulla popolazione o sull'ambiente prima che la causa sia identificata al di là di ogni ragionevole dubbio.
- La caratterizzazione del pericolo consiste nella determinazione, in termini quantitativi e/o qualitativi, della natura e della gravità degli effetti nocivi collegati con gli agenti o le attività causali. In questa fase deve essere stabilito il rapporto tra le quantità di sostanze pericolose e gli effetti. Tuttavia, a volte è difficile o impossibile provare tale rapporto, ad esempio perché il nesso causale non è stato individuato al di là di ogni ragionevole dubbio.
- La valutazione dell'esposizione consiste nella valutazione quantitativa o qualitativa della probabilità di esposizione all'agente in questione. Oltre alle informazioni sugli agenti stessi (fonte, distribuzione, concentrazioni, caratteristiche, ecc.), sono necessari dati sulla probabilità di contaminazione o esposizione della popolazione o dell'ambiente al pericolo.
- La caratterizzazione del rischio corrisponde alla stima qualitativa e/o quantitativa, tenendo conto delle inerenti incertezze, della probabilità, della frequenza e della gravità degli effetti negativi sull'ambiente o sulla salute, conosciuti o potenziali, che possono verificarsi. Tale caratterizzazione viene stabilita sulla base dei tre componenti precedenti ed è strettamente collegata alle incertezze, variazioni, ipotesi di lavoro e congetture effettuate in ciascuna fase del procedimento. Quando i dati disponibili sono inadeguati o non conclusivi, una strategia prudente e di precauzione per la protezione dell'ambiente, della salute o della sicurezza potrebbe essere quella di optare per l'ipotesi più pessimista. Quando tali ipotesi si accumulano, vi è indubbiamente un'esagerazione del rischio reale ma, correlativamente, una certa garanzia che il rischio non venga sottovalutato.





## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

9 giugno 2016\*

«Rinvio pregiudiziale — Protezione sanitaria dei vegetali — Direttiva 2000/29/CE — Protezione contro l'introduzione e la diffusione nell'Unione europea di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali — Decisione di esecuzione (UE) 2015/789 — Misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) — Articolo 6, paragrafo 2, lettera a) — Obbligo di procedere alla rimozione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette — Validità — Articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2000/29 — Principio di proporzionalità — Principio di precauzione — Obbligo di motivazione — Diritto a un indennizzo»

Nelle cause riunite C-78/16 e C-79/16,

aventi ad oggetto alcune domande di pronuncia pregiudiziale proposte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), con decisioni del 16 dicembre 2015, pervenute in cancelleria il 10 febbraio 2016, nei procedimenti

**Giovanni Pesce e a.** (C-78/16),

**Cesare Serinelli e a.** (C-79/16)

contro

**Presidenza del Consiglio dei Ministri** (C-79/16),

**Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile,**

**Commissario Delegato Per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario Connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia,**

**Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali,**

**Regione Puglia,**

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, A. Arabadjiev, C.G. Fernlund, S. Rodin ed E. Regan (relatore), giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratore

\* Lingua processuale: l'italiano.

vista la decisione del presidente della Corte in data 13 aprile 2016 di trattare le presenti cause con la procedura accelerata prevista dall'articolo 23 bis dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e dall'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 4 maggio 2016,

considerate le osservazioni presentate:

- per il sig. Pesce e a., da G. Pesce, avvocato;
- per il sig. Serinelli e a., da M. Alterio e M. Tagliaferro, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da S. Fiorentino e G. Caselli, avvocati dello Stato;
- per il governo ellenico, da E. Leftheriotou, A. Vassilopoulou e G. Kanellopoulos, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da F. Moro, I. Galindo Martín e D. Bianchi e A. Sauka, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 maggio 2016,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sulla validità dell'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della decisione di esecuzione (UE) 2015/789 della Commissione, del 18 maggio 2015, relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) (GU 2015, L 125, pag. 36).
- 2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di cause nelle quali diversi proprietari di fondi agricoli situati nella provincia di Brindisi, nella Regione Puglia (Italia), dediti alla coltivazione dell'ulivo della specie vegetale *Olea europaea L.*, si contrappongono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (causa C-79/16), alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile (Italia), al Commissario Delegato Per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario Connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia (Italia) (in prosieguo: il «commissario delegato»), al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Italia) ed alla Regione Puglia (Italia), in merito alle misure adottate da tali autorità al fine di eradicare il batterio *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) (in prosieguo: la «*Xylella*») nella suddetta regione e di evitare la diffusione del medesimo.

## Contesto normativo

### *Diritto dell'Unione*

La direttiva 2000/29

- 3 L'articolo 16 della direttiva 2000/29/CE del Consiglio, dell'8 maggio 2000, concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità (GU 2000, L 169, pag. 1), come modificata dalla direttiva 2002/89/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002 (GU 2002, L 355, pag. 45) (in prosieguo: la «direttiva 2000/29»), dispone quanto segue:

«1. Ciascuno Stato membro notifica immediatamente per iscritto alla Commissione ed agli altri Stati membri la presenza nel suo territorio di organismi nocivi di cui all'allegato I, parte A, sezione I (...).

Esso adotta tutte le misure necessarie per l'eradicazione o, ove non sia possibile, il contenimento degli organismi nocivi in questione. Esso informa la Commissione e gli altri Stati membri delle misure adottate.

2. Ciascuno Stato membro notifica immediatamente per iscritto alla Commissione e agli altri Stati membri la comparsa effettiva o sospetta di organismi nocivi non indicati nell'allegato I o nell'allegato II, di cui sino ad allora non era stata riscontrata la presenza nel suo territorio. (...).

(...)

3. Nei casi di cui ai paragrafi 1 e 2 la Commissione esamina la situazione al più presto in seno al comitato fitosanitario permanente. Possono essere effettuate indagini in loco sotto l'autorità della Commissione e in conformità delle pertinenti disposizioni dell'articolo 21. Conformemente alla procedura di cui all'articolo 18, paragrafo 2, possono essere adottate sulla scorta di un'analisi del rischio fitosanitario o di un'analisi preliminare del rischio fitosanitario nei casi di cui al paragrafo 2 le misure necessarie, comprese quelle grazie alle quali si può decidere se le misure prese dagli Stati membri devono essere revocate o emendate. La Commissione segue gli sviluppi della situazione e, conformemente alla stessa procedura, modifica o abroga le summenzionate misure in funzione delle circostanze. Fintantoché una misura non sia adottata in conformità della procedura di cui sopra, lo Stato membro mantiene le misure da esso applicate.

(...)

5. La Commissione, qualora non sia stata informata delle misure adottate a norma dei paragrafi 1 oppure 2, o qualora consideri che le misure adottate siano inadeguate, può adottare misure provvisorie di protezione basate su un'analisi preliminare del rischio fitosanitario per debellare l'organismo nocivo in questione o, qualora ciò non fosse possibile, per arginarne la diffusione, in attesa della riunione del comitato fitosanitario permanente. (...).

- 4 L'allegato I, parte A, della direttiva 2000/29 elenca, come risulta dal suo stesso titolo, gli «[o]rganismi nocivi di cui deve essere vietata l'introduzione o la diffusione in tutti gli Stati membri». Sotto il titolo «[o]rganismi nocivi di cui non sia nota la presenza in alcuna parte del territorio comunitario, e che rivestono importanza per tutta la Comunità», la sezione I di detta parte A, contiene, al punto b), intitolato «Batteri», un punto 1 formulato come segue: «*Xylella* (...)».

Le decisioni di esecuzione 2014/87/UE e 2014/497/UE

- 5 La decisione di esecuzione 2014/87/UE della Commissione, del 13 febbraio 2014, relativa alle misure per impedire la diffusione nell'Unione della [*Xylella*] (GU 2014, L 45, pag. 29), che è stata adottata sulla base della direttiva 2000/29, e segnatamente dell'articolo 16, paragrafo 3, quarta frase, di quest'ultima, enuncia, nei suoi considerando 2, 3 e 7, quanto segue:
- «(2) Il 21 ottobre 2013 l'Italia ha informato gli altri Stati membri e la Commissione della presenza [della *Xylella* (in prosieguo: l'“organismo specificato”)] nel proprio territorio in due aree separate della provincia di Lecce nella regione Puglia. Sono stati successivamente individuati due ulteriori focolai distinti nella stessa provincia. La presenza dell'organismo specificato è stata confermata in relazione a diverse specie vegetali, tra cui *Olea europaea* L., (...), che manifestano sintomi di bruciatura fogliare e deperimento rapido. (...)
- (3) Il 29 ottobre 2013 la regione Puglia ha adottato misure di emergenza per la prevenzione e l'eradicazione dell'organismo specificato (...) in conformità all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2000/29 (...).
- (...)
- (7) Data la natura dell'organismo specificato, è verosimile che esso si diffonderà rapidamente e su ampi territori. Al fine di garantire che l'organismo specificato non si diffonda al resto dell'Unione è necessario adottare misure immediatamente. Fino a quando non saranno disponibili informazioni più specifiche in merito alla varietà degli ospiti, ai vettori, alle vie di diffusione e alle opzioni di riduzione del rischio, è opportuno proibire gli spostamenti [delle piante destinate alla piantagione] in uscita da zone che potrebbero contenere piante infette».
- 6 Così, ai sensi di questa prima decisione di esecuzione, la Commissione ha vietato «lo spostamento di piante destinate alla piantagione in uscita dalla provincia di Lecce, regione Puglia, Italia» (articolo 1), ha ordinato la realizzazione di ispezioni annuali ufficiali per accertare la presenza del batterio *Xylella* (articolo 2) ed ha ingiunto agli Stati membri di provvedere affinché chiunque venga a conoscenza della presenza di tale batterio, o abbia motivo di sospettarla, notifichi tale circostanza all'autorità competente entro dieci giorni (articolo 3).
- 7 Tale decisione è stata abrogata dalla decisione di esecuzione 2014/497/UE della Commissione, del 23 luglio 2014, relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella* (...) (GU 2014, L 219 pag. 56).
- 8 In virtù di questa seconda decisione di esecuzione, che ha la medesima base giuridica della prima, la Commissione ha limitato lo spostamento dei vegetali che sono piante ospiti del batterio *Xylella* ed ha subordinato a varie condizioni la loro introduzione nell'Unione qualora essi siano originari di paesi terzi nei quali è nota la presenza di tale batterio (articoli 2 e 3). Inoltre, al fine di eradicare il batterio *Xylella* e di impedire la sua diffusione, la Commissione ha imposto agli Stati membri, ove ciò fosse necessario, la creazione di «zone delimitate», composte da una «zona infetta» e da una «zona cuscinetto», nelle quali gli Stati membri dovevano, in particolare, rimuovere tutte le piante infettate dal batterio *Xylella*, come pure tutte le piante presentanti sintomi tali da indicare la possibile infezione da parte di tale organismo e tutte le piante individuate come probabilmente contagiate [articolo 7 e allegato III, sezione 2, lettera a)].

La decisione di esecuzione 2015/789

- 9 La decisione di esecuzione 2014/497 è stata abrogata dalla decisione di esecuzione 2015/789, la quale, adottata sulla scorta della medesima base giuridica delle prime due, contiene i seguenti considerando che qui rilevano:

«(1) Alla luce delle verifiche effettuate dalla Commissione e delle notifiche di nuovi focolai da parte delle autorità italiane, è opportuno rafforzare le misure istituite dalla decisione di esecuzione [2014/87].

(2) Il 6 gennaio 2015 l’Autorità europea per la sicurezza alimentare [EFSA] ha pubblicato un parere scientifico sui rischi per la salute delle piante presentati dalla *Xylella* (...) nel territorio dell’UE, nonché sull’identificazione e sulla valutazione delle possibilità di ridurre tali rischi. (...) Inoltre, il 20 marzo 2015, l’[EFSA] ha pubblicato una relazione scientifica sulla categorizzazione di tali piante da impianto, escluse le sementi, in base al rischio di introduzione dell’organismo specificato. Nella relazione è operata una suddivisione in categorie delle specie vegetali per le quali è stata finora confermata la sensibilità agli isolati europei e non europei dell’organismo specificato tramite infezione naturale, infezione sperimentale tramite vettore o infezione di tipo sconosciuto (di seguito “le piante specificate”). Tale elenco è più lungo di quello riportato nella decisione di esecuzione [2014/497]. Di conseguenza è opportuno che la presente decisione si applichi ad un elenco di specie più lungo di quello della decisione di esecuzione [2014/497]. Tuttavia, per garantire la proporzionalità, alcune misure dovrebbero applicarsi solo alle specie vegetali sensibili agli isolati europei dell’organismo specificato (di seguito “le piante ospiti”). A questo proposito, mentre il parere dell’EFSA del 6 gennaio 2015 sottolinea l’incertezza per quanto riguarda la gamma di specie vegetali, dal momento che la ricerca è ancora in corso, i risultati delle indagini condotte dalle autorità italiane hanno confermato la capacità di determinate piante specificate di fungere da “piante ospiti”.

(...)

(4) Al fine di eradicare l’organismo specificato e impedirne l’ulteriore diffusione nel resto dell’Unione, gli Stati membri dovrebbero istituire zone delimitate costituite da una zona infetta e una zona cuscinetto e applicare misure di eradicazione. (...)

(...)

(7) Nella provincia di Lecce l’organismo specificato è già ampiamente diffuso. Se è dimostrato che in alcune parti della zona l’organismo specificato è presente da più di due anni e non è più possibile eradicarlo, l’organismo ufficiale responsabile dovrebbe avere la possibilità di attuare misure di contenimento anziché misure di eradicazione, per proteggere almeno i siti di produzione, le piante aventi particolare valore scientifico, sociale o culturale, nonché la frontiera con il restante territorio dell’Unione. Le misure di contenimento dovrebbero puntare a ridurre al minimo la quantità di inoculo batterico in tale zona e a mantenere la popolazione vettore al livello più basso possibile.

(8) Al fine di garantire un’efficace protezione del restante territorio dell’Unione dall’organismo specificato, tenendo conto della possibile diffusione dell’organismo specificato tramite mezzi naturali e artificiali diversi dallo spostamento delle piante da impianto specificate, è opportuno stabilire una zona di sorveglianza immediatamente al di fuori della zona cuscinetto che circonda la zona infetta della provincia di Lecce.

(...)

- (17) Le misure di cui alla presente decisione sono conformi al parere del comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi».
- 10 L'articolo 1 della decisione di esecuzione 2015/789, intitolato «Definizioni», stabilisce quanto segue:
- «Ai fini della presente decisione si intende per:
- a) “organismo specificato”: isolati europei e non europei di [*Xylella*];
  - b) “piante specificate”: tutte le piante destinate all’impianto, ad eccezione delle sementi, appartenenti ai generi o alle specie enumerate nell’allegato I;
  - c) “piante ospiti”: tutte le piante specificate appartenenti ai generi o alle specie enumerate nell’allegato II;
- (...)».
- 11 L'articolo 4 di detta decisione, intitolato «Definizione delle zone delimitate», dispone quanto segue:
- «1. Se la presenza dell’organismo specificato è confermata, lo Stato membro interessato definisce senza indugio una zona delimitata in conformità al paragrafo 2 (di seguito “zona delimitata”).
2. La zona delimitata è costituita da una zona infetta e una zona cuscinetto.
- (...)».
- 12 L'articolo 6 di detta decisione, intitolato «Misure di eradicazione», recita:
- «1. Lo Stato membro che ha stabilito la zona delimitata di cui all’articolo 4 adotta in tale zona le misure di cui ai paragrafi da 2 a 11.
2. Lo Stato membro interessato, entro un raggio di 100 m attorno alle piante che sono state esaminate e sono risultate infette dall’organismo specificato, rimuove immediatamente:
- a) le piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute;
  - b) le piante notoriamente infette dall’organismo specificato;
  - c) le piante che presentano sintomi indicativi della possibile infezione da parte di tale organismo o sospettate di essere infette da tale organismo.
3. Lo Stato membro interessato provvede a campionare ed esaminare le piante specificate nel raggio di 100 m attorno a ciascuna delle piante infette, conformemente alla norma internazionale per le misure fitosanitarie ISPM n. 31 (...).
4. Lo Stato membro interessato, prima di rimuovere le piante di cui al paragrafo 2, deve eseguire opportuni trattamenti fitosanitari contro i vettori dell’organismo specificato e le piante che possono ospitare i vettori. Tali trattamenti possono includere, se del caso, la rimozione di piante.
5. Lo Stato membro interessato, in situ o in un luogo vicino designato a tal fine all’interno della zona infetta, distrugge le piante e parti di piante di cui al paragrafo 2, in modo da garantire che l’organismo specificato non si diffonda.
- (...)».

- 13 L'articolo 7 della decisione di esecuzione 2015/789, intitolato «Misure di contenimento», prevede quanto segue:
- «1. In deroga all'articolo 6, solo nella provincia di Lecce, l'organismo ufficiale responsabile dello Stato membro interessato può decidere di applicare misure di contenimento, come indicato nei paragrafi da 2 a 6 (...).
2. Lo Stato membro interessato rimuove immediatamente almeno tutte le piante che sono risultate infette dall'organismo specificato se si trovano in una delle seguenti ubicazioni:
- (...)».
- 14 L'articolo 8 della citata decisione, intitolato «Definizione di una zona di sorveglianza in Italia», prevede, al paragrafo 1, che gli Stati membri devono istituire una zona di sorveglianza con un raggio di almeno 30 km, adiacente alla zona delimitata che copre la zona infetta della provincia di Lecce.
- 15 Gli allegati I e II della decisione di esecuzione 2015/789, i quali contengono, rispettivamente, secondo quanto recita il loro titolo, l'«[e]lenco delle piante notoriamente sensibili agli isolati europei e non europei dell'organismo specificato (“piante specificate”)» e l'«[e]lenco delle piante notoriamente sensibili agli isolati europei dell'organismo specificato (“piante ospiti”)», menzionano la *Olea europaea* L.

#### *Diritto italiano*

- 16 Il decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali n. 2180, del 19 giugno 2015, con cui sono state disposte nuove misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di *Xylella fastidiosa* (GURI n. 78, del 3 aprile 2015; in prosieguo: il «decreto del 19 giugno 2015»), ha attuato la decisione di esecuzione 2015/789. Gli articoli 8 e 9 di tale decreto corrispondono, in sostanza, agli articoli 6 e 7 di detta decisione.
- 17 Il 30 settembre 2015 il commissario delegato ha adottato un piano di intervento, che impone anch'esso le misure previste da tale decreto.

#### **Procedimenti principali e questioni pregiudiziali**

- 18 Mediante una serie di decisioni notificate nel corso dei mesi di luglio e ottobre 2015, il Servizio Agricoltura della Regione Puglia ha ingiunto ai ricorrenti nei procedimenti principali di abbattere gli ulivi situati nei fondi agricoli di loro proprietà considerati infettati dal batterio *Xylella*, nonché tutte le piante ospiti in un raggio di 100 metri intorno alle piante infette. Queste decisioni prevedevano altresì che, in caso di rifiuto di ottemperanza, i costi connessi all'eradicazione di tale batterio effettuata dall'autorità competente sarebbero stati posti a carico dei predetti, salva l'irrogazione di una sanzione amministrativa.
- 19 I ricorrenti nei procedimenti principali hanno adito il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia) con un ricorso inteso all'annullamento di dette decisioni, nonché degli atti adottati dalle competenti autorità pubbliche della Regione Puglia e dal commissario delegato ai fini della lotta contro la diffusione del batterio *Xylella* nel territorio di tale Regione, tra cui, in particolare, il decreto del 19 giugno 2015 e il piano di intervento del 30 settembre 2015.
- 20 Secondo detti ricorrenti, le varie misure nazionali di cui sopra sono illegittime, in quanto la decisione di esecuzione 2015/789, sulla quale tali misure sono fondate, è essa stessa contraria ai principi di proporzionalità e di precauzione ed è viziata da un difetto di motivazione.

21 Nutrendo dubbi quanto alla validità della decisione di esecuzione 2015/789, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, dopo aver sospeso l'esecuzione delle misure nazionali in questione là dove queste impongono la rimozione di tutte le piante ospiti in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se la direttiva 2000/29 (...), in particolare quanto in essa previsto dagli articoli 11, paragrafo 3, 13 quater, paragrafo 7, 16, paragrafi 1, 2, 3 e 5, nonché i principi di proporzionalità, logicità e ragionevolezza ostino all'applicazione dell'articolo 6, paragrafi 2 e 4, della decisione di esecuzione [2015/789], come implementata nell'ordinamento italiano dall'articolo 8, commi 2 e 4, del decreto del [19 giugno 2015], nella parte in cui impone di rimuovere immediatamente, entro un raggio di 100 metri attorno alle piante che sono state esaminate e sono risultate infette dall'organismo specificato, le piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, e contestualmente prevede che lo Stato membro, prima di rimuovere le piante di cui al paragrafo 2, deve eseguire opportuni trattamenti fitosanitari contro i vettori dell'organismo specificato e le piante che possono ospitare i vettori, trattamenti che possono includere, se del caso, la rimozione di piante.
- 2) Se la direttiva 2000/29 (...), in particolare quanto in essa previsto all'articolo 16, paragrafo 1, con la locuzione “misure necessarie per l'eradicazione o, ove non sia possibile, il contenimento degli organismi nocivi”, osti all'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione [di esecuzione 2015/789], come implementato nell'ordinamento italiano dall'articolo 8, comma 2, del decreto del [19 giugno 2015], laddove prevede la rimozione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, nel raggio di 100 metri attorno alle piante esaminate e risultate infette.
- 3) Se l'articolo 16, paragrafi 1, 2, 3 e 5, della direttiva 2000/29 (...) e i principi di proporzionalità, logicità e giusto procedimento ostino ad un'interpretazione dell'articolo 6, paragrafi 2 e 4, della decisione di esecuzione [2015/789] – come implementato nell'ordinamento italiano dall'articolo 8, commi 2 e 4, del decreto del [19 giugno 2015] – nel senso che la misura di eradicazione di cui al paragrafo 2 possa essere imposta prima e indipendentemente dalla preventiva applicazione di quanto previsto dai paragrafi 3 e 4 del medesimo articolo 6.
- 4) Se i principi di precauzione, adeguatezza e proporzionalità ostino all'applicazione dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4, della decisione di esecuzione [2015/789], come implementato nell'ordinamento italiano dall'articolo 8, commi 2 e 4, del decreto del [19 giugno 2015], laddove impone misure di eradicazione delle piante ospiti, nel raggio di 100 metri attorno alle piante risultate infette dall'organismo [*Xylella*], senza adeguato supporto scientifico che attesti con certezza il rapporto causale tra la presenza dell'organismo e il disseccamento delle piante ritenute infette.
- 5) Se l'articolo 296, comma 2, TFUE e l'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [in prosieguo: la “Carta”] ostino all'applicazione dell'articolo 6, paragrafi 2 e 4, della decisione di esecuzione [2015/789], laddove prevede la rimozione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, nel raggio di 100 metri attorno alle piante esaminate e risultate infette, in quanto è privo di idonea motivazione.
- 6) Se i principi di adeguatezza e proporzionalità ostino all'applicazione della decisione di esecuzione [2015/789] – come implementata nell'ordinamento italiano dal decreto del [19 giugno 2015] – che prevede misure di rimozione di piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, di piante notoriamente infette dall'organismo specificato e di piante che presentano sintomi indicativi della possibile infezione da parte dell'organismo [*Xylella*] o sospettate di essere infette da tale organismo, senza prevedere alcuna forma di indennizzo a favore dei proprietari incolpevoli della diffusione dell'organismo in questione».



22 Con la sua ordinanza in data 13 aprile 2016, Pesce e a. (C-78/16 e C-79/16, EU:C:2016:251), il presidente della Corte ha deciso di accogliere la domanda del giudice del rinvio intesa ad ottenere che tali cause vengano trattate con la procedura accelerata prevista dall'articolo 23 bis dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e dall'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte.

### **Sulla domanda di riapertura della fase orale del procedimento**

- 23 A seguito della presentazione delle conclusioni dell'avvocato generale, il sig. Pesce e a. hanno chiesto, con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 13 maggio 2016, che venga disposta la riapertura della fase orale del procedimento. A sostegno di tale richiesta, il sig. Pesce e a. fanno valere, in sostanza, che l'avvocato generale adduce nelle sue conclusioni argomenti erronei nonché elementi nuovi che non hanno costituito l'oggetto di una discussione in contraddittorio.
- 24 Occorre ricordare che lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea ed il regolamento di procedura non prevedono la facoltà, per gli interessati contemplati dall'articolo 23 di detto Statuto, di formulare osservazioni in risposta alle conclusioni presentate dall'avvocato generale (v., in particolare, sentenza del 4 settembre 2014, Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, punto 30).
- 25 A norma dell'articolo 252, secondo comma, TFUE, l'avvocato generale ha l'ufficio di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, richiedono il suo intervento. La Corte non è vincolata né alle conclusioni dell'avvocato generale, né alle motivazioni attraverso le quali quest'ultimo giunge a formulare tali conclusioni (sentenza del 3 dicembre 2015, Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, punto 33).
- 26 Di conseguenza, il disaccordo di un interessato con le conclusioni dell'avvocato generale, indipendentemente dalle questioni che quest'ultimo esamina nelle conclusioni stesse, non può costituire di per sé un motivo idoneo a giustificare la riapertura della fase orale del procedimento (v., in tal senso, sentenza del 17 settembre 2015, Mory e a./Commissione, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punto 26).
- 27 Ciò premesso, la Corte può, in qualsiasi momento, sentito l'avvocato generale, disporre la riapertura della fase orale del procedimento, a norma dell'articolo 83 del suo regolamento di procedura, in particolare qualora essa non si ritenga sufficientemente edotta o anche quando la causa debba essere decisa in base a un argomento che non è stato oggetto di discussione tra gli interessati (v., in tal senso, sentenza del 7 aprile 2016, Marchon Germany, C-315/14, EU:C:2016:211, punto 19).
- 28 Tale situazione non sussiste nel caso di specie. Infatti, sia i ricorrenti nei procedimenti principali sia i governi italiano e greco nonché la Commissione hanno esposto, durante la fase scritta del procedimento e, ad eccezione del governo greco, durante quella orale, l'insieme dei loro argomenti in fatto e in diritto riguardanti la validità della decisione di esecuzione 2015/789. Pertanto, la Corte reputa, sentito l'avvocato generale, di essere in possesso di tutti gli elementi necessari per statuire e che tali elementi siano stati l'oggetto delle discussioni svolte dinanzi ad essa.
- 29 Alla luce delle considerazioni che precedono, la Corte ritiene che non si debba ordinare la riapertura della fase orale del procedimento.

## Sulle questioni pregiudiziali

- 30 Con le sue questioni, che in parte si sovrappongono, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'obbligo, imposto allo Stato membro in questione dall'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789, di procedere alla rimozione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, in un raggio di 100 metri attorno alle piante sottoposte ad analisi che abbiano rivelato un'infezione cagionata dall'organismo specificato, nella fattispecie il batterio *Xylella*, senza che tale obbligo fosse accompagnato da un regime di indennizzazione, sia invalido in quanto contrario al diritto dell'Unione, e segnatamente alla direttiva 2000/29 (questioni pregiudiziali prima, seconda, terza e sesta), letta alla luce dei principi di precauzione (quarta questione pregiudiziale) e di proporzionalità (questioni pregiudiziali prima, terza, quarta e sesta), nonché alle prescrizioni derivanti dal rispetto dell'obbligo di motivazione enunciato all'articolo 296 TFUE e all'articolo 41 della Carta (quinta questione pregiudiziale).
- 31 In tale contesto, il giudice del rinvio si interroga altresì in merito alla coerenza interna delle disposizioni contenute nei paragrafi da 2 a 4 dell'articolo 6 della decisione sopra citata, in quanto queste impongono simultaneamente, da un lato, l'obbligo di procedere «immediatamente» alla rimozione di piante ospiti nel raggio indicato e, dall'altro, l'obbligo di effettuare prelievi di campioni nonché di eseguire trattamenti fitosanitari che possono includere, «se del caso», la rimozione di piante (questioni pregiudiziali prima e terza).
- 32 Al fine di rispondere alle questioni vertenti sulla validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789 occorre, preliminarmente, esaminare quest'ultimo interrogativo, stante che esso riguarda la portata stessa dei diversi obblighi enunciati in tale articolo.

*Sulla portata degli obblighi enunciati nei paragrafi da 2 a 4 dell'articolo 6 della decisione di esecuzione 2015/789*

- 33 Il sig. Pesce e a. fanno valere che le disposizioni dell'articolo 6 della decisione di esecuzione 2015/789 sono viziata da una contraddizione interna. Infatti, mentre dal paragrafo 2, lettera a), di tale articolo risulterebbe che gli Stati membri devono procedere «immediatamente» alla rimozione di tutte le piante ospiti situate in prossimità delle piante infette, indipendentemente dal loro stato di salute, i paragrafi 3 e 4 del medesimo articolo imporrebbero agli Stati interessati di effettuare determinati interventi prima di tale rimozione. Date tali circostanze, occorrerebbe interpretare l'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione summenzionata nel senso che questa norma impone la rimozione di tali piante ospiti unicamente dopo la verifica del loro stato di salute e dopo l'esecuzione degli opportuni trattamenti fitosanitari.
- 34 Occorre ricordare che, a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789, lo Stato membro interessato ha l'obbligo di procedere alla rimozione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette dal batterio *Xylella*, il quale rientra, a mente dell'allegato I, parte A, sezione I, lettera b), della direttiva 2000/29, tra gli organismi nocivi di cui non è nota la presenza nell'Unione, l'introduzione e la diffusione dei quali devono essere vietate in tutti gli Stati membri.
- 35 Come rilevato anche dalla Commissione, occorre constatare che tale obbligo non è affatto in contraddizione con quelli previsti dai paragrafi 3 e 4 del medesimo articolo 6. Infatti, come risulta dalla formulazione stessa del paragrafo 4 di tale articolo 6, lo Stato membro interessato deve, «prima» di procedere alla rimozione delle piante ospiti prevista dal paragrafo 2, lettera a), del medesimo articolo, eseguire un opportuno trattamento fitosanitario, il quale, contrariamente a quanto suppongono i ricorrenti nei procedimenti principali, non riguarda le piante stesse, bensì i «vettori» del batterio, ossia gli insetti portatori dell'infezione, al fine di lottare contro questi ultimi eradicandoli o, «se del caso», rimuovendo le piante che li ospitano.

- 36 Come illustrato dall'EFSA nel suo parere del 6 gennaio 2015, intitolato «Scientific Opinion on the risk to plant health posed by *Xylella* (...) in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options» («Parere scientifico in merito al rischio fitosanitario costituito dalla *Xylella* (...) nel territorio dell'Unione, con l'identificazione e la valutazione delle opzioni per la riduzione dei rischi») (in prosieguo: il «parere dell'EFSA del 6 gennaio 2015»), al quale la Commissione fa riferimento nel considerando 2 della decisione di esecuzione 2015/789, la misura preliminare sopra indicata si impone in quanto gli insetti vettori possono spostarsi dai vegetali infetti su altri vegetali (pag. 109). La misura in questione permette dunque, come chiarito dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, di limitare il rischio di diffusione dei suddetti vettori e, dunque, del batterio stesso, al momento della rimozione, in virtù del paragrafo 2, lettera a), dell'articolo 6 della decisione summenzionata, di piante ospiti costituenti un potenziale rifugio dei vettori di cui sopra.
- 37 Inoltre, in virtù del paragrafo 3 di tale articolo 6, lo Stato membro interessato deve, in un momento non precisato, procedere al prelievo di campioni e ad analisi sulle «piante specificate» in un raggio di 100 metri attorno a ciascuna delle piante infette, il che include non soltanto le piante «ospiti» contemplate dal paragrafo 2, lettera a), del citato articolo, ossia le piante sensibili agli isolati europei del batterio *Xylella*, ma anche le piante sensibili agli isolati non europei di tale batterio.
- 38 Ne consegue che gli obblighi enunciati ai paragrafi da 2 a 4 dell'articolo 6 della decisione di esecuzione 2015/789 non prevedono obblighi autonomi che si escludono a vicenda, bensì un insieme di misure intrinsecamente connesse aventi natura e portata differenti e che, per quanto riguarda quelle previste dai paragrafi 2, lettera a), e 4 del medesimo articolo 6, devono applicarsi in successione. Pertanto, gli obblighi enunciati dai citati paragrafi 3 e 4 non possono essere intesi come incidenti sul carattere imperativo dell'obbligo di procedere «immediatamente» alla rimozione delle piante ospiti nel raggio previsto intorno alle piante infette.
- 39 È alla luce di tali precisazioni preliminari che occorre esaminare la validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789.

*Sulla validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789 in rapporto alla direttiva 2000/29, letta alla luce dei principi di precauzione e di proporzionalità*

- 40 Occorre rilevare che la maggior parte delle disposizioni della direttiva 2000/29 cui il giudice del rinvio fa riferimento nella sua prima questione pregiudiziale non sono pertinenti ai fini dell'esame della validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789.
- 41 Anzitutto, gli articoli 11, paragrafo 3, e 13 quater, paragrafo 7, della direttiva 2000/29 non riguardano l'ipotesi contemplata dal citato articolo 6, paragrafo 2, lettera a), in quanto tali disposizioni vertono, rispettivamente, sulla circolazione dei vegetali tra gli Stati membri e sull'importazione nell'Unione di vegetali provenienti da paesi terzi.
- 42 Poi, i paragrafi 1 e 2 dell'articolo 16 della citata direttiva, presi separatamente, concernono le misure che devono essere adottate non già dalla Commissione, bensì dagli Stati membri, tenendo presente che il paragrafo 2 di tale articolo riguarda inoltre gli organismi nocivi non compresi, a differenza del batterio *Xylella*, negli allegati della suddetta direttiva.
- 43 Infine, il paragrafo 5 di questo medesimo articolo 16 ha come scopo di consentire alla Commissione di adottare misure conservative intese a debellare ovvero, ove ciò non sia possibile, ad arginare la diffusione dell'organismo nocivo in questione sulla base di un'analisi preliminare del rischio fitosanitario «in attesa della riunione del comitato fitosanitario permanente». Orbene, nel caso di specie, è pacifico che la decisione di esecuzione 2015/789, come risulta dal suo considerando 17, è stata preceduta da un parere favorevole del comitato fitosanitario competente.

- 44 Per contro, occorre ricordare che l'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789 è stato adottato sul fondamento dell'articolo 16, paragrafo 3, quarta frase, della direttiva 2000/29, il quale autorizza la Commissione, in funzione degli sviluppi della situazione concernente il rischio fitosanitario, a modificare o ad abrogare le «misure necessarie» adottate dagli Stati membri sulla scorta, in particolare, del paragrafo 1 del medesimo articolo 16 ai fini dell'eradicazione dell'organismo nocivo in questione.
- 45 Di conseguenza, l'esame della validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789 deve essere effettuato in rapporto all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2000/29.
- 46 A questo proposito, risulta da una costante giurisprudenza che, nell'ambito del suo potere di esecuzione, i cui limiti vanno valutati, segnatamente, con riferimento agli obiettivi generali essenziali dell'atto legislativo di cui trattasi, la Commissione è autorizzata ad adottare tutti i provvedimenti esecutivi necessari o utili per l'attuazione dell'atto medesimo, purché essi non siano contrastanti con quest'ultimo. Inoltre, risulta dal combinato disposto degli articoli 290, paragrafo 1, TFUE e 291, paragrafo 2, TFUE che la Commissione, quando esercita un potere di esecuzione, non può né modificare né integrare l'atto legislativo, neppure nei suoi elementi non essenziali (sentenza del 15 ottobre 2014, Parlamento/Commissione, C-65/13, EU:C:2014:2289, punti 44 e 45).
- 47 Inoltre, occorre ricordare che il legislatore dell'Unione deve tenere conto del principio di precauzione, in virtù del quale, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi. Qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito, a causa della natura non concludente dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute pubblica nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive (v., in particolare, sentenza del 17 dicembre 2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, punti 81 e 82).
- 48 Il suddetto principio deve, inoltre, essere applicato tenendo conto del principio di proporzionalità, il quale esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di ciò che è appropriato e necessario per il conseguimento degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno gravosa, e che gli inconvenienti causati non devono essere eccessivi rispetto agli scopi perseguiti (v., in particolare, sentenza del 17 ottobre 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punto 29).
- 49 Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale del rispetto dei suddetti principi, la Corte ha già statuito che occorre riconoscere alla Commissione un ampio potere discrezionale quando questa adotta misure di gestione dei rischi. Infatti, tale settore implica da parte sua, in particolare, scelte politiche nonché valutazioni complesse. Solo il carattere manifestamente inappropriato di una misura adottata in tale settore può inficiare la legittimità della misura stessa (v., in particolare, sentenza del 22 dicembre 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, punto 82).
- 50 A questo proposito, occorre altresì ricordare che la validità di un atto dell'Unione deve essere valutata in base agli elementi di fatto e di diritto esistenti alla data in cui tale atto è stato adottato e non può dunque dipendere da valutazioni retrospettive riguardanti il suo grado di efficacia. Quando il legislatore dell'Unione è chiamato a valutare gli effetti futuri di una normativa da adottare, sebbene questi effetti non possano essere previsti con certezza, la sua valutazione può essere oggetto di censura solo qualora appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui esso disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa (v., in particolare, sentenza del 17 ottobre 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punto 50 e la giurisprudenza ivi citata).

- 51 Ciò premesso, risulta dalla giurisprudenza che, nel caso in cui nuovi elementi modifichino la percezione di un rischio o mostrino che tale rischio può essere circoscritto mediante misure meno gravose di quelle esistenti, spetta alle istituzioni, e in particolare alla Commissione, che ha il potere d’iniziativa, provvedere all’adeguamento della normativa ai nuovi dati (sentenza del 12 gennaio 2006, *Agrarproduktion Staebelow*, C-504/04, EU:C:2006:30, punto 40). Così, nel caso di specie, spetta alla Commissione, a norma dell’articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2000/29, verificare in maniera periodica, come si è già indicato al punto 44 della presente sentenza, se le misure adottate al fine di trattare il rischio fitosanitario in questione debbano essere modificate o abrogate.
- 52 È alla luce delle disposizioni e dei principi suddetti che occorre esaminare la validità dell’obbligo, enunciato all’articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789, di procedere alla rimozione immediata, in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette, delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute (prime quattro questioni pregiudiziali), prima di valutare l’incidenza in proposito della mancanza di un regime di indennizzazione nella decisione suddetta (sesta questione pregiudiziale).
- Sull’esame della validità dell’obbligo enunciato all’articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789
- 53 Occorre ricordare che la direttiva 2000/29 ha come obiettivo di garantire un elevato livello di protezione fitosanitaria contro l’introduzione nell’Unione di organismi nocivi nei prodotti importati da paesi terzi (v., in tal senso, sentenza del 30 settembre 2003, *Anastasiou e a.*, C-140/02, EU:C:2003:520, punto 45).
- 54 Nel caso di specie, conformemente a detto obiettivo, l’articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789 è inteso, come risulta dal considerando 4 di quest’ultima, a eradicare il batterio *Xylella* e a impedirne così l’ulteriore diffusione all’infuori della Regione Puglia, mediante il rafforzamento delle misure imposte con le decisioni di esecuzione 2014/87 e 2014/497, a seguito della notifica, da parte delle autorità italiane, della presenza di tale batterio nella provincia di Lecce.
- 55 Orbene, è pacifico che la protezione sanitaria nonché l’attuazione, nel settore considerato, del mercato interno agricolo costituiscono legittimi obiettivi di interesse generale della normativa dell’Unione (v., in particolare, sentenza del 17 ottobre 2013, *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, punto 35 e la giurisprudenza ivi citata).
- 56 Date tali circostanze, occorre esaminare se la Commissione abbia potuto legittimamente affermare, tenuto conto dell’ampio potere discrezionale di cui dispone nel settore in questione ai sensi dell’articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2000/29, nonché del principio di precauzione, che l’obbligo di rimozione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette, previsto dall’articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789, era, alla luce dei dati scientifici disponibili alla data di adozione di tale decisione e delle misure alternative ipotizzabili a questa medesima data, appropriato e necessario per raggiungere l’obiettivo suddetto nonché rigorosamente proporzionato a quest’ultimo.
- 57 In primo luogo, e in via preliminare, i ricorrenti nei procedimenti principali negano che la rimozione delle piante infette sia di per sé idonea a debellare l’infezione. Infatti, non sarebbe stato dimostrato il nesso di causalità tra il batterio *Xylella* e il disseccamento rapido degli ulivi osservato nella Regione Puglia. Ne risulterebbe che, a fortiori, neppure la rimozione di tutte le piante ospiti ubicate in prossimità delle piante infette sarebbe idonea a eradicare l’infezione.

- 58 A questo proposito, occorre constatare come risulti chiaramente dal parere dell'EFSA del 6 gennaio 2015 – senza che i ricorrenti nei procedimenti principali abbiano contestato tale circostanza – che gli ulivi rientrano, al pari di un numero relativamente elevato di altre piante, tra le piante ospiti del batterio *Xylella*.
- 59 Orbene, se è pur vero che l'EFSA non ha dimostrato nel suddetto parere l'esistenza di un sicuro nesso di causalità tra il batterio *Xylella* e il disseccamento rapido degli ulivi nella Regione Puglia, il citato parere ha nondimeno messo in evidenza (pag. 3) – come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 116 delle sue conclusioni – una correlazione significativa tra tale batterio e il manifestarsi di detta patologia.
- 60 A questo proposito, occorre sottolineare che, a differenza di quanto suggerito dai ricorrenti nei procedimenti principali, il principio di precauzione, lungi dal vietare l'adozione di qualsiasi misura in mancanza di certezza scientifica quanto all'esistenza o alla portata di un rischio sanitario, può, del tutto all'opposto, giustificare – come si è ricordato ai punti 46 e 47 della presente sentenza – l'adozione, da parte del legislatore dell'Unione, di misure di protezione quand'anche permangano in proposito incertezze scientifiche.
- 61 Inoltre, occorre osservare che i ricorrenti nei procedimenti principali, pur contestando l'effettiva esistenza di un nesso di causalità tra il batterio *Xylella* e il disseccamento rapido degli ulivi nella Regione Puglia, non forniscono alcun elemento di prova idoneo a suffragare le loro affermazioni.
- 62 Occorre pertanto constatare che la Commissione ha potuto legittimamente considerare che l'obbligo di rimozione immediata delle piante infette era una misura appropriata e necessaria per impedire la diffusione del batterio *Xylella*. Inoltre, per quanto riguarda il carattere rigorosamente proporzionato di tale obbligo, non è stata prospettata alcuna misura alternativa meno gravosa, per quanto riguarda le piante infette, che sarebbe idonea a raggiungere questo stesso obiettivo.
- 63 Date tali circostanze, occorre esaminare, in secondo luogo, se l'obbligo di procedere alla rimozione immediata delle piante ospiti ubicate «entro un raggio di 100 m» attorno alle piante infette, «indipendentemente dal loro stato di salute», costituisca una misura adeguata, alla luce dei principi di precauzione e di proporzionalità, ai fini del raggiungimento dell'obiettivo perseguito.
- 64 Per quanto riguarda, *in primis*, l'obbligo di procedere a tale rimozione «entro un raggio di 100 m» attorno alle piante infette, è necessario, al fine di stabilire se tale obbligo sia appropriato e necessario per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito, esaminare i dati di cui la Commissione disponeva, al momento dell'adozione della sua decisione, in merito al rischio di diffusione dell'infezione a partire dalle piante infette.
- 65 A questo proposito, occorre rilevare che l'EFSA, dopo aver constatato nel suo parere del 6 gennaio 2015 che «[i] vettori infettivi possono diffondersi localmente volando o facendosi trasportare passivamente dal vento su distanze più lunghe» (pag. 4), precisa – pur riconoscendo che «i contributi alla propagazione derivanti dal fattore umano e dal vento sono ancora incerti e vi è una mancanza di dati riguardo alla distanza che gli insetti vettori possono coprire volando» (pag. 4) – che «[t]aluni dati disponibili suggeriscono che una distanza di 100 metri costituisce una distanza di diffusione che pare appropriata» (pag. 62). Inoltre, risulta da questo parere che «[l]a diffusione è essenzialmente limitata a delle cicaline, che possono volare, in media, per un centinaio di metri, ma che possono anche essere sospinte dal vento su distanze più lunghe» (pag. 94).
- 66 Occorre constatare che, alla luce di tali dati scientifici, la Commissione ha potuto legittimamente considerare, tenuto conto dell'ampio margine di discrezionalità di cui essa dispone in materia, che l'obbligo di rimozione immediata delle piante ospiti in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette costituiva una misura appropriata e necessaria per impedire la diffusione del batterio *Xylella* a partire da tali piante ad opera degli insetti vettori di tale agente infettivo.

- 67 Per quanto riguarda il carattere rigorosamente proporzionato di tale obbligo, il sig. Pesce e a. fanno valere che, quando la Commissione ha adottato la decisione 2015/789, sussisteva in qualche misura un'incertezza scientifica in merito alle modalità di diffusione del batterio *Xylella*. In particolare, non sarebbe escluso che i vettori all'origine di tale diffusione possano arrivare ad estendere l'infezione molto al di là del raggio di 100 metri attorno alle piante infette.
- 68 Tuttavia, lungi dal mettere in discussione il carattere proporzionato dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789, il fatto che la Commissione abbia circoscritto l'obbligo di rimozione ad un raggio di 100 metri, malgrado che i vettori siano capaci di diffondere il batterio al di là di questo limite, dimostra, al contrario, che l'obbligo di cui sopra è stato limitato a quanto è necessario per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito (v., per analogia, sentenza del 12 luglio 2001, Jippes e a., C-189/01, EU:C:2001:420, punto 120).
- 69 Per quanto concerne, *in secundis*, l'obbligo di procedere alla rimozione immediata, entro il raggio considerato, delle piante ospiti «indipendentemente dal loro stato di salute», vale a dire anche se non presentano alcun sintomo di infezione del batterio *Xylella* e non sono sospettate di essere infettate da quest'ultimo, i ricorrenti nei procedimenti principali hanno fatto valere, tanto nelle loro osservazioni scritte quanto all'udienza, che la nozione di «eradicazione» contemplata all'articolo 16 della direttiva 2000/29 si riferisce esclusivamente agli organismi nocivi. Pertanto, la Commissione sarebbe autorizzata soltanto ad imporre la rimozione delle piante infettate da tali organismi.
- 70 Tuttavia, come evidenziato dall'avvocato generale al paragrafo 92 delle sue conclusioni, le disposizioni dell'articolo 16 della direttiva 2000/29, essendo formulate in termini generali, non consentono di desumere una siffatta limitazione dell'ambito di applicazione delle misure che possono essere adottate dalla Commissione. Al contrario, tenendo conto del principio di precauzione, il paragrafo 3 del citato articolo 16, letto in combinato disposto con il paragrafo 1 del medesimo, deve essere inteso nel senso che autorizza la Commissione ad adottare qualsiasi misura necessaria, ai sensi della giurisprudenza citata ai punti 46 e 47 della presente sentenza, al fine di eradicare o contenere gli organismi nocivi, di modo che, se la realizzazione di tale obiettivo esige la rimozione non soltanto delle piante infette, ma anche di tutte le piante ospiti situate in prossimità, quand'anche esse non presentino alcun sintomo di infezione causata dal batterio *Xylella* e non siano sospettate di essere infettate da quest'ultimo, la suddetta istituzione è autorizzata ad imporre una misura di tal genere.
- 71 Nel caso di specie, al fine di stabilire se tale misura sia appropriata e necessaria per raggiungere l'obiettivo perseguito, occorre verificare se la Commissione disponesse, al momento dell'adozione della sua decisione, di dati concordanti idonei a mostrare che, quand'anche fossero state rimosse le piante infette, le piante ospiti vicine, seppur non presentanti alcun sintomo di infezione da parte del batterio *Xylella* e non sospettate di essere infettate da quest'ultimo, potevano nondimeno esserne portatrici e contribuire alla sua diffusione.
- 72 A questo proposito, occorre constatare che, secondo i termini del parere dell'EFSA del 6 gennaio 2015, «[g]li ospiti asintomatici e le infezioni asintomatiche o leggere possono sfuggire ad esami basati esclusivamente su un'ispezione visiva, o persino basati su test di laboratorio, a motivo dell'eventuale precocità dell'infezione o di una ripartizione eterogenea del batterio nella pianta» (pag. 6). Ne consegue, secondo detto parere, che la presenza del batterio *Xylella* è difficile da scoprire in piante esenti da sintomi o recentemente contaminate (pag. 97). Il suddetto parere conclude pertanto che, «dato che la malattia si propaga da una pianta all'altra mediante insetti vettori e che esiste un periodo di latenza tra l'inoculazione del batterio ad opera dei vettori e la comparsa dei sintomi, e persino la possibilità di individuare il batterio nella pianta, è essenziale, allorché vengono eradiccate piante riconosciute infette, distruggere altresì tutte le altre piante situate nelle loro vicinanze» (pag. 100).
- 73 Alla luce di tali dati scientifici, risulta che la Commissione ha potuto legittimamente considerare, tenuto conto dell'ampio potere discrezionale di cui dispone in materia, che l'obbligo di rimozione immediata di tutte le piante ospiti situate in prossimità delle piante infette costituiva – diversamente

dalla rimozione delle sole piante infettate da tale batterio o dalla rimozione delle piante in via di disseccamento, quali prospettate dal sig. Pesce e a. – una misura appropriata e necessaria per evitare la propagazione del batterio *Xylella* a partire da tali piante ad opera degli insetti vettori del batterio stesso.

- 74 Per quanto riguarda il carattere rigorosamente proporzionato di tale obbligo, occorre rilevare che il legislatore dell'Unione doveva bilanciare i diversi interessi in gioco, vale a dire, da un lato, in particolare, il diritto di proprietà dei proprietari di ulivi nella Regione Puglia nonché le conseguenze economiche, sociali e ambientali per tale Regione derivanti dalla rimozione delle piante in questione e, dall'altro, l'importanza della produzione vegetale nell'Unione e l'interesse generale ad assicurare una protezione efficace del territorio dell'Unione, compresa la parte di Italia ulteriore rispetto alla provincia di Lecce, contro la diffusione del batterio *Xylella* nell'insieme di detto territorio.
- 75 A questo proposito occorre, anzitutto, osservare che l'obbligo di procedere alla rimozione immediata di tutte le piante ospiti nel raggio considerato è stato imposto dalla Commissione a motivo della diffusione rapida del batterio nella parte settentrionale della provincia di Lecce, dopo che detta istituzione si era limitata a vietare, con la decisione di esecuzione 2014/87, lo spostamento di vegetali destinati all'impianto al di fuori di tale provincia, e successivamente ad imporre, con la decisione di esecuzione 2014/497, l'estirpazione delle sole piante infette, facendo così emergere una certa gradazione delle misure adottate.
- 76 Poi, occorre rilevare che la Commissione non ha imposto l'obbligo di rimozione in questione in qualsiasi caso. Infatti, in deroga all'articolo 6 della decisione di esecuzione 2015/789, l'articolo 7 di quest'ultima autorizza le autorità nazionali competenti, per la sola provincia di Lecce, non essendo più possibile l'eradicazione, ad adottare misure di contenimento non comportanti la rimozione di tutte le piante ospiti situate in prossimità delle piante infette.
- 77 All'udienza, i ricorrenti nei procedimenti principali hanno tuttavia sostenuto che tale deroga dimostra, al contrario, il carattere sproporzionato dell'obbligo di procedere alla rimozione di tali piante, in quanto esso non è stato per l'appunto imposto nella zona geografica più contaminata dal batterio.
- 78 È però pacifico che, come risulta dal considerando 7 della decisione di esecuzione 2015/789, nella provincia di Lecce, la Commissione mira non più a eradicare il batterio *Xylella*, essendo ciò divenuto impossibile, bensì a contenere la diffusione di tale batterio permettendo agli Stati membri di imporre la rimozione delle piante infette unicamente in certe particolari zone al fine di proteggere i siti di produzione, le piante presentanti un particolare valore culturale, sociale o scientifico, nonché la frontiera con il restante territorio dell'Unione. A tal fine, l'articolo 8 della citata decisione impone l'istituzione di una zona di sorveglianza immediatamente al di fuori della zona cuscinetto che circonda la zona infetta della provincia di Lecce. Come illustrato dal governo italiano all'udienza, tali misure si propongono dunque, essendo detta provincia circondata dal mare, di confinare il batterio *Xylella* per quanto possibile dentro questa provincia al fine di evitare la sua diffusione nelle zone situate a nord della stessa.
- 79 Per contro, al di fuori della provincia di Lecce, la Commissione intende, attraverso le misure previste dall'articolo 6 della decisione di esecuzione 2015/789, eradicare il batterio *Xylella*, essendo tale eradicazione ancora possibile, al fine di evitare la sua propagazione all'intera Unione. Orbene, per i motivi già illustrati ai punti da 69 a 73 della presente sentenza, la realizzazione di detti obiettivi esige la rimozione non soltanto delle piante infette, ma anche di tutte le piante ospiti situate in prossimità di queste ultime.
- 80 Infine, per quanto riguarda la questione se le piante ospiti di cui trattasi non potrebbero costituire l'oggetto di misure meno gravose, come la sfondataura o la capitozzatura degli ulivi e l'applicazione di un trattamento a base di pesticidi, misure evocate dal sig. Pesce e a., non solo occorre rilevare che costoro non basano le loro allegazioni in proposito su alcun dato scientifico, ma risulta altresì dal



parere dell'EFSA del 6 gennaio 2015 che «[n]on esiste attualmente alcun trattamento che consenta di guarire le piante malate in campo aperto e, il più delle volte, quelle che sono contaminate rimangono infettate per tutta la loro vita o collassano rapidamente. È possibile che dei cambiamenti apportati ai sistemi di coltura (ad esempio potatura, fertilizzazione e irrigazione) abbiano un certo impatto sulla malattia, ma ciò in genere non è sufficiente per curare le piante» (pag. 97). Per giunta, il suddetto parere constata che, «nella Regione Puglia, una potatura radicale degli ulivi infettati ha portato alla nascita di nuovi germogli alla base degli alberi, ma non è stato dimostrato che tale metodo sia efficace per guarire le piante e impedirne la morte» (pag. 97).

- 81 Date tali circostanze, se è pur vero che, come rilevano il sig. Pesce e a., l'obbligo di rimozione di tutte le piante ospiti situate in prossimità delle piante infette è idoneo a pregiudicare sia il diritto di proprietà di detti interessati, sia l'ambiente nella Regione Puglia, la Commissione era nondimeno legittimata, nell'ambito dell'ampio potere discrezionale di cui dispone al riguardo, e previo bilanciamento dei diversi interessi in gioco, ad imporre l'obbligo in questione.
- 82 Tuttavia, occorre ricordare che, come si è indicato al punto 51 della presente sentenza, se la situazione dovesse evolvere nel senso che l'eradicazione del batterio *Xylella* non impone più, sulla scorta di nuovi dati scientifici pertinenti, di procedere alla rimozione immediata di tutte le piante ospiti in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette, spetterebbe alla Commissione, a norma dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2000/29, modificare la decisione di esecuzione 2015/789 ovvero adottare una nuova decisione, al fine di tener conto, nel rispetto dei principi di precauzione e di proporzionalità, dell'evoluzione sopraindicata.

Sull'assenza di un regime di indennizzazione nella decisione di esecuzione 2015/789

- 83 Secondo il sig. Pesce e a., poiché la decisione di esecuzione 2015/789 si traduce in una vera e propria espropriazione in danno dei proprietari delle aziende agricole interessate dal provvedimento, la Commissione avrebbe dovuto prevedere espressamente, in tale decisione, un indennizzo proporzionato al valore effettivo delle piante non infette delle quali essa prescrive la rimozione.
- 84 A questo proposito, occorre ricordare che la Corte ha già statuito che il legislatore dell'Unione può considerare, nell'ambito dell'ampio potere discrezionale di cui dispone in materia di politica agricola, che sia opportuno indennizzare, parzialmente o totalmente, i proprietari delle aziende in cui sono stati abbattuti e distrutti animali. Tuttavia, la Corte ha giudicato che da questa constatazione non può dedursi l'esistenza, nel diritto dell'Unione, di un principio generale che imponga la concessione di un indennizzo in ogni caso (v. sentenza del 10 luglio 2003, Booker Aquaculture e Hydro Seafood, C-20/00 e C-64/00, EU:C:2003:397, punto 85).
- 85 Ciò premesso, occorre rilevare che l'articolo 17 della Carta, relativo al diritto di proprietà, prevede ormai, al paragrafo 1, in particolare, che «[n]essuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa», e che «[l]'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale».
- 86 Orbene, nella misura in cui il diritto a un indennizzo discende direttamente dall'articolo 17 della Carta, il semplice fatto che né la direttiva 2000/29 né la decisione di esecuzione 2015/789 prevedano, di per sé stesse, un regime di indennizzazione o che esse non impongano l'obbligo esplicito di prevedere un regime siffatto, non può essere interpretato nel senso che tale diritto sia escluso. Ne consegue che la decisione summenzionata non può essere considerata invalida per tale ragione.
- 87 Risulta dalle suesposte considerazioni che l'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789 non è contrario né alla direttiva 2000/29, né ai principi di proporzionalità e di precauzione.

*Sulla validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789 alla luce delle prescrizioni derivanti dal rispetto dell'obbligo di motivazione*

- 88 Occorre ricordare che, sebbene la motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE debba far apparire in maniera chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione dell'Unione da cui promana l'atto in questione, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e alla Corte di esercitare il proprio controllo, non è però necessario che detta motivazione specifichi tutti gli elementi di diritto o di fatto pertinenti (v. sentenza del 18 giugno 2015, Estonia/Parlamento e Consiglio, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 58). Ciò vale a maggior ragione nei casi in cui gli Stati membri siano stati fortemente coinvolti nell'iter di elaborazione dell'atto in questione e conoscano dunque le ragioni che stanno alla base di quest'ultimo (v., in particolare, sentenza del 9 settembre 2004, Spagna/Commissione, C-304/01, EU:C:2004:495, punto 50).
- 89 Inoltre, nel caso di atti di portata generale, la motivazione può limitarsi a indicare, da un lato, la situazione complessiva che ha condotto all'adozione dell'atto in questione e, dall'altro, gli obiettivi generali che quest'ultimo si propone di raggiungere (v., in particolare, sentenza del 9 settembre 2004, Spagna/Commissione, C-304/01, EU:C:2004:495, punto 51).
- 90 Di conseguenza, se l'atto contestato fa emergere, nell'essenziale, l'obiettivo perseguito dall'istituzione, sarebbe inutile esigere una motivazione specifica per ciascuna delle scelte tecniche da essa operate (v., in particolare, sentenza del 18 giugno 2015, Estonia/Parlamento e Consiglio, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 60).
- 91 Nel caso di specie, occorre constatare che i considerando da 1 a 4 della decisione di esecuzione 2015/789 espongono chiaramente le ragioni per le quali la Commissione ha deciso di estendere le misure di eradicazione alla totalità delle piante ospiti situate in prossimità delle piante infette. Infatti, risulta dai suddetti considerando che tale misura ampliativa mira a rispondere all'obiettivo generale consistente nel rafforzare, a seguito della scoperta di nuovi focolai del batterio *Xylella*, le misure di eradicazione precedentemente adottate e a evitare la propagazione di tale batterio all'intera Unione, tenendo conto dei nuovi pareri scientifici dell'EFSA, che hanno ampliato l'elenco delle piante sensibili al batterio, limitando al contempo alcune di queste misure alle sole piante ospiti «per garantire la proporzionalità». Inoltre, a mente del considerando 1 della citata decisione, le autorità italiane sono state coinvolte nell'adozione di quest'ultima, sicché esse dovevano conoscere tanto le ragioni all'origine di tale provvedimento, quanto le misure preventivate dalla Commissione per eradicare il batterio *Xylella*.
- 92 Date tali premesse, la Commissione non era in alcun modo tenuta ad esplicitare, nei considerando della propria decisione, le motivazioni atte a giustificare ciascuna delle misure particolari imposte da quest'ultima.
- 93 Ne consegue che la decisione di esecuzione 2015/789 soddisfa l'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE.
- 94 Risulta dalle suesposte considerazioni che l'esame delle questioni sollevate non ha rivelato alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789 in rapporto alla direttiva 2000/29 letta alla luce dei principi di precauzione e di proporzionalità, nonché in rapporto all'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE e dall'articolo 41 della Carta.

## Sulle spese

- <sup>95</sup> Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

**L'esame delle questioni sollevate non ha rivelato alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione (UE) 2015/789 della Commissione, del 18 maggio 2015, relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), in rapporto alla direttiva 2000/29/CE del Consiglio, dell'8 maggio 2000, concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità, come modificata dalla direttiva 2002/89/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, letta alla luce dei principi di precauzione e di proporzionalità, nonché in rapporto all'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE e dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.**

Firme

# IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

*Direttore* ANTONIO TIZZANO



**G. Giappichelli Editore**

Rivista trimestrale - I - 2017

**Estratto**

[www.dirittounioneeuropea.eu](http://www.dirittounioneeuropea.eu)

**1** / 2017

# Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell'ambiente

Francesco Munari

---

## SOMMARIO

I. Introduzione. – II. Il principio precauzionale come parametro per sindacare la legittimità di misure adottate a tutela della salute: dai casi della c.d. *Mucca Pazza* a quello *Xylella*. – III. Metodo scientifico e ruolo del giudice: il caso *Pfizer*. – IV. Contrapposte risultanze scientifiche e sindacato giurisdizionale: il caso *Paraquat*. – V. La leale cooperazione quale elemento di valutazione “esterno”: i casi relativi agli OGM. – VI. (*Segue*): il ruolo del giudice tra problemi scientifici complessi e valutazioni politiche. – VII. L’effetto della scienza sulle regole e sul ruolo del giudice nell’evoluzione dell’ordinamento giuridico europeo: il sistema REACH. – VIII. Tecnicismo giuridico o tecnicismo scientifico? Rifiuti, nuovi prodotti alimentari e sostanze pericolose. – IX. Osservazioni conclusive.

**I. Il rapporto tra diritto e scienza, in particolare per quel che riguarda le decisioni dei giudici nelle quali è decisiva la valutazione di concetti tecnico-scientifici complessi, è naturalmente molto presente anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea<sup>1</sup>. Del resto, larga parte**

---

<sup>1</sup> Cfr. ad esempio C. ANDERSON, *Contrasting models of EU administration in judicial review of risk regulation*, in *Comm. Market Law. Rev.*, 2014, p. 425 ss.; A. ALEMANNI, *Science and EU Risk Regulation: The Role of Experts in Decision-Making and Judicial Review*, in E. VOS (ed.), *European Risk Governance: its Science, its Inclusiveness and its Effectiveness*, *CONNEX Report Series* No 6, 2008. Il tema è attuale anche a livello internazionale (v. ad esempio K. SYKES, *The Appeal to Science and the Formation of Global Animal Law*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2016, p. 497; J. PEEL, *Of Apples and Oranges (and Hormones in Beef): Science and the Standard of Review in WTO Disputes under the SPS Agreement*, in *Int. & Comp. Law Q’ly*, 2012, p. 427; A. ELIASON, *Science versus Law in WTO Jurisprudence: The (Mis)Interpretation of the Scientific Process and the (In)Sufficiency of Scientific Evidence in EC-Biotech*, in *New York Un. Jour. Int. Law & Pol.*, 2009, p. 341) e interno, anche alla luce di alcune recenti pronunce della Corte costituzionale (cfr., fra i più recenti, C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 2016, p. 11; E. CA-

delle regole aventi un'origine tecnico-scientifica che vengono applicate nel nostro ordinamento ha matrice unionale, ed è ovvio quindi che sovente il giudice europeo si debba confrontare con norme la cui interpretazione presuppone appunto un'adeguata valutazione di nozioni o conoscenze di natura tecnica o scientifica.

L'oggetto precipuo di questo lavoro intende trattare alcuni profili giurisprudenziali rilevanti, e in particolare sull'approccio che i giudici dell'Unione riservano al loro rapporto con le scienze, e su alcune delle pronunce nelle quali, a mio avviso, questo approccio – ma forse sembra più appropriato parlare di “metodo” – appare particolarmente significativo.

Naturalmente, le considerazioni che seguono si riferiranno al rapporto tra diritto dell'Unione europea tanto con le c.d. scienze dure<sup>2</sup>, quelle cioè basate sul metodo scientifico causale e predittivo, quanto con le c.d. scienze morbide, nelle quali la ricerca scientifica, non riproducibile in laboratorio, richiede anche l'impiego di una metodologia di ricerca storica e interpretativa<sup>3</sup>.

Ciò posto, vedremo che, quando la decisione del giudice europeo implica la valutazione di nozioni non strettamente giuridiche, è notevole – e a mio avviso apprezzabile – il *self-restraint* a favore del “metodo scientifico” compiuto sistematicamente dalla giurisdizione unionale.

**II.** Entrando nel merito delle pronunce in cui la Corte si rapporta alle scienze e alle questioni scientifiche complesse, uno dei casi sicuramente più noti è quello relativo al c.d. morbo della mucca pazza, deciso dalla Corte con due sentenze sostanzialmente identiche ormai qualche anno fa<sup>4</sup>. Tra

---

STORINA, *Scienza, tecnica e diritto costituzionale*, *ibidem*, 2015, p. 49 ss.; R. ROMANO, *Cerchezza del diritto, incertezza della scienza: della brevettabilità dei metodi di produzione di linee di cellule staminali da partenoti*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2015, p. 258). Più in generale, infine, v. anche S. JASANOFF, *Science at the Bar*, Cambridge, 1995; D.L. BAZELON, *Science and Uncertainty: A Jurist's View*, in *Harv. Env. Law Rev.*, 1981, p. 212.

<sup>2</sup>Tale metodo consiste nella formulazione di ipotesi, nella realizzazione di esperimenti riproducibili, nella costruzione di teorie, loro verifica e predizione di possibili nuove osservazioni sperimentali: le più tipiche delle scienze dure sono quindi la fisica e la chimica.

<sup>3</sup>È noto che, seguendo la tassonomia di Auguste Comte, per le scienze morbide esiste una sorta di piano inclinato, lungo il quale si passa da una prevalente rilevanza del metodo scientifico a quella dell'interpretazione, fino al limite delle scienze sociali, tra cui in particolare l'economia, che usa strumenti matematici ma è notevolmente influenzata da elementi interpretativi.

<sup>4</sup>Corte giust. 5 maggio 1998, C-157/96, *National Farmers' Union e a.* (ECLI:EU:C:1998:191); C-180/96, *Regno Unito c. Commissione* (ECLI:EU:C:1998:192). Per tutti, v. N. McNELIS, *The Role of the Judge in the EU and WTO. Lessons from the BSE and Hormones Cases*, in *Jour. Int. Econ. Law*, 2001, p. 189.

l'altro, tali sentenze costituiscono una delle prime applicazioni del principio precauzionale da parte dei giudici<sup>5</sup>.

La fattispecie da cui scaturiscono le decisioni *Mucca Pazza* è nota, e ai nostri fini è sufficiente tratteggiarne gli elementi essenziali: in particolare, si ricorderà che, in conseguenza della diffusione dell'encefalopatia spongiforme bovina-BSE (*vulgo*, il morbo della mucca pazza) soprattutto tra gli allevamenti del Regno Unito, e in considerazione dell'esistenza di possibili collegamenti tra il prione della mucca pazza e la sindrome di Creutzfeldt-Jakob, una patologia letale per l'uomo, la Commissione si determinò ad assumere, tra l'altro, misure radicali lesive della libera circolazione di animali e prodotti di origine animale dal Regno Unito agli altri Stati membri, quali il divieto di esportazioni; ad esse si accompagnarono misure ancor più drastiche, quali l'uccisione massiva di migliaia e migliaia di capi di bestiame. Il tutto in funzione di cercare di arrestare il contagio che si supponeva potesse arrivare da animali e allevamenti britannici, e quindi di eradicare la BSE.

Le decisioni della Commissione avevano quale base giuridica talune direttive rispettivamente stabilenti le condizioni sanitarie e di polizia sanitaria per gli scambi e le importazioni nella Comunità di prodotti alimentari e concernenti i controlli veterinari applicabili negli scambi intra-unionali.

Le misure davano espressamente atto dell'impossibilità di «pronunciarsi in maniera definitiva sul rischio di trasmissione della BSE all'uomo» e tuttavia della circostanza secondo cui «l'esistenza di tale rischio non può essere esclusa»; ed erano adottate quali provvedimenti di emergenza al fine tra l'altro di ridurre le preoccupazioni dei consumatori, che indistintamente avevano cominciato a non acquistare più carne e prodotti da essa derivati, quindi in una logica perfettamente coerente anche con le competenze europee in tema di mercato interno.

Il cuore delle questioni giuridiche dibattute nella controversia sottoposte alla Corte consisteva nell'accertamento della legittimità delle misure adottate dalla Commissione in attuazione del principio precauzionale: pur in assenza di certezze scientifiche quanto all'effettiva trasmissibilità della BSE

---

<sup>5</sup>Fra i molti contributi, v. A.M. J.P. JANSSEN, N.F. ROSENSTOCK, *Handling uncertain risks: an inconsistent application of standards? The precautionary principle in court revisited*, in *Eur. Jour. Risk Reg.*, 2016, p. 144; J. ZANDER *The Application of the Precautionary Principle in Practice*, Cambridge, 2010; V. HEYVAERT, *Facing the consequences of the precautionary principle in European Community law*, in *Eur. Law Rev.*, 2006, p. 185; K.H. LADEUR, *The Introduction of the Precautionary Principle into EU Law: A Pyrrhic Victory for Environmental and Public Health Law – Decision-Making under Conditions of Complexity in Multi-Level Political Systems*, in *Comm. Market Law. Rev.*, 2003, p. 1455; J.L. DA CRUZ VILACA, *The Precautionary Principle in EC Law*, in *Eur. Pub. Law*, 2004, p. 369.

all'uomo, alcuni studi scientifici<sup>6</sup> avevano qualificato come verosimile («*the most likely situation*») l'ipotesi che la BSE fosse una variante della sindrome di Creutzfeldt-Jakob, quindi trasmissibile dagli animali all'uomo.

La Corte non dovette confrontarsi con studi e conoscenze scientifiche contrapposte, essendo dedotta in giudizio un'unica risultanza peraltro accreditata dallo stesso Stato membro i cui allevatori erano destinatari delle misure contestate. Dato atto dell'esistenza di un'ampia discrezionalità della Commissione nell'adozione di misure applicative delle direttive citate, la Corte stabilì senza esitazioni che «quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi»<sup>7</sup>.

La Corte, quindi, lungi dall'avventurarsi in proprie interpretazioni del principio precauzionale nella fattispecie, e delle risultanze scientifiche a disposizione, valuta come non manifestamente al di fuori dei poteri della Commissione, né manifestamente inadeguato, l'uso che la stessa ha fatto delle proprie prerogative.

Questo *modus operandi*, che vedremo è correlato all'applicazione di principi generali di diritto dell'Unione europea, è rimasto costante nella giurisprudenza unionale, come dimostra anche la recente sentenza relativa al caso *Xylella*<sup>8</sup>.

In tale caso, si trattava di valutare la conformità coi principi di precauzione e di proporzionalità di misure adottate dalla Commissione volte a combattere il batterio *Xylella* mediante l'eradicazione di piante di ulivo, anche non ammalate, nel raggio di 100 m da ciascun albero infetto.

La Corte dà innanzitutto atto della circostanza secondo cui «la Commissione [dispone di] un ampio potere discrezionale quando questa adotta misure di gestione dei rischi. Infatti, tale settore implica da parte sua, in particolare, scelte politiche nonché valutazioni complesse».

Inoltre, rifacendosi a precedente giurisprudenza<sup>9</sup>, ricorda che «la validità

---

<sup>6</sup> Si trattava in particolare di comunicazioni effettuate dallo *Spongiform Encephalopathy Advisory Committee* (SEAC), un organo scientifico autonomo, che svolgeva tra l'altro la funzione di consulente del governo del Regno Unito. Quindi, un'istituzione non di parte e sufficientemente accreditata presso lo Stato membro interessato dalle misure di cui trattasi.

<sup>7</sup> Così il punto 63 della sentenza.

<sup>8</sup> Cfr. ad esempio, Corte giust. 9 giugno 2016, C-78/16, *Pesce e a. c. Presidenza del Consiglio dei Ministri* (ECLI:EU:C:2016:428).

<sup>9</sup> Cfr. anche per riferimenti, Corte giust. 17 ottobre 2013, C-101/12, *Schaible*, (EU:C:2013:661, punto 50).



di un atto dell'Unione deve essere valutata in base agli elementi di fatto e di diritto esistenti alla data in cui tale atto è stato adottato e non può dunque dipendere da valutazioni retrospettive riguardanti il suo grado di efficacia». In questa logica, la valutazione in ordine alla legittimità di atti adottati dal legislatore dell'Unione (nella specie, la Commissione) è censurabile «solo qualora appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui esso disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa»<sup>10</sup>.

Poste queste premesse di ordine generale, vengono quindi valutate le risultanze scientifiche alla base delle misure adottate dalla Commissione, costituite in particolare da un parere dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) sui rischi per la salute delle piante presentati dalla *Xylella* nel territorio dell'UE, nonché sull'identificazione e sulla valutazione delle possibilità di ridurre tali rischi. Ivi l'EFSA, pur non essendo dimostrata «l'esistenza di un sicuro nesso di causalità tra il batterio *Xylella* e il disseccamento rapido degli ulivi nella Regione Puglia», individua nondimeno «una correlazione significativa tra tale batterio e il manifestarsi di detta patologia».

Ebbene, ancora una volta, in assenza di risultanze scientifiche di segno opposto, la Corte attribuisce importanza decisiva al parere EFSA quale parametro di azione della Commissione, non solo sotto il profilo del principio di precauzione, ma pure di proporzionalità, nella misura in cui «non è stata prospettata alcuna misura alternativa meno gravosa, per quanto riguarda le piante infette, che sarebbe idonea a raggiungere questo stesso obiettivo»<sup>11</sup>, con ciò risolvendo anche il quesito se l'eradicazione delle piante entro i 100 metri fosse una misura «misura appropriata e necessaria per evitare la propagazione del batterio *Xylella*»<sup>12</sup>.

**III.** Tuttavia, non sempre si versa in ipotesi, quali quelle relative ai casi *Mucca Pazza* e *Xylella*, nelle quali non si devono valutare contrapposte risultanze scientifiche. Ove ciò invece si verifichi, il ragionamento del giudice unionale diventa più articolato. All'uopo mi pare particolarmente utile l'esame della sentenza *Pfizer*<sup>13</sup>, nella quale in effetti è possibile individuare

---

<sup>10</sup> V. i punti 49-50 della sentenza.

<sup>11</sup> Così il punto 62 della sentenza.

<sup>12</sup> Punto 73 della sentenza.

<sup>13</sup> Trib. 11 settembre 2002, T-13/99, *Pfizer Animal Health SA c. Consiglio* (ECLI: EU:T:2002:209). In argomento, v. E. VOS, *Antibiotics, the Precautionary Principle and the Court of First Instance*, in *Maastricht J. Eur. & Comp. Law*, 2004, p. 187; C. MACMAOLÁIN,

una teorica sostanzialmente compiuta – e tuttora pienamente valida – del sindacato giurisdizionale del giudice dell'Unione rispetto a questioni tecniche complesse.

Nel caso di specie, si trattava di sindacare una disposizione contenuta in un regolamento in tema di additivi per mangimi, nella quale era stata revocata la facoltà di utilizzo di un determinato antibiotico in tali additivi, ritenendo sussistente il rischio che l'alimentazione di animali con mangimi contenenti il predetto antibiotico avrebbe potuto sviluppare batteri resistenti a quest'ultimo o alla famiglia di antibiotici ad esso relativa, in una situazione in cui si trattava quindi di valutare se fosse preferibile accettare il «pericolo per la salute umana» scaturente dal rischio di resistenze agli antibiotici o privare i mangimi di un additivo idoneo a stimolare la crescita degli animali. È bene sottolineare che, benché esistesse – ed esista – un ampio consenso tra gli esperti in ordine alla circostanza secondo cui (a) la resistenza agli antibiotici è, in primo luogo, causata dall'uso eccessivo e inadeguato degli antibiotici in medicina umana, e (b) la resistenza agli antibiotici, sviluppata negli animali, può essere trasferita all'uomo, nel caso di specie, e cioè rispetto all'antibiotico di cui trattasi, non vi era alcuno studio che avesse ancora dimostrato il trasferimento della resistenza antimicrobica dagli animali all'uomo e, di conseguenza, la riduzione dell'efficacia di determinate terapie in medicina umana.

Anche qui, dunque, si trattava di sindacare la legittimità di una misura adottata in forza del principio di precauzione.

Al riguardo, il ragionamento del Tribunale può essere così sintetizzato: posta l'interpretazione del principio precauzionale coerente con quanto già deciso nel caso *Mucca Pazza*<sup>14</sup>, secondo cui «quando sussistono incertezze scientifiche riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute umana, le istituzioni comunitarie possono ... adottare misure di protezione senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi», e quindi senza dover attendere che gli effetti negativi dell'impiego di un determinato prodotto si concretizzino, il Tribunale esclude che le competenti autorità debbano avere «prove scientifiche decisive sulla realtà del rischio e sulla gravità dei potenziali effetti nocivi in caso di avveramento di tale rischio». E pur ribadendo che il principio precauzionale non consente

---

*Using the Precautionary Principle to Protect Human Health: Pfizer v. Council*, in *Eur. Law Rev.*, 2003, p. 723.

<sup>14</sup> V. sopra, nota 3, ma v. anche Trib. 16 luglio 1998, T-199/96, *Bergaderm e Goupil c. Commissione* (ECLI:EU:T:1998:176), confermata in sede di impugnazione da Corte giust. 4 luglio 2000, C-352/98 P, *Bergaderm e Goupil c. Commissione* (ECLI:EU:C:2000:361).

l'adozione di misure quando il rischio è meramente ipotetico, ritiene invece ammissibili misure in presenza di un rischio «sufficientemente documentato sulla base dei dati scientifici disponibili al momento della [loro] adozione»<sup>15</sup>. In tale contesto, quindi, «la nozione di “rischio” corrisponde ad una funzione della probabilità di effetti nocivi per il bene protetto dall'ordinamento giuridico cagionati dall'impiego di un prodotto o di un processo». E tale nozione non va confusa, ai fini dell'applicazione del principio precauzionale, con quella di “pericolo”, che viene usata «in un'accezione più ampia e definisce ogni prodotto o processo che possa avere un effetto negativo per la salute umana»<sup>16</sup>.

Sulla base delle superiori premesse, viene quindi sviluppato il metodo col quale il giudice procede al sindacato di misure restrittive di diritti adottate sulla scorta del principio di precauzione, e funzionali alla tutela della salute (o dell'ambiente). Rilevano, al riguardo, alcune premesse: *in primo luogo*, ferma la discrezionalità delle competenti autorità sulla determinazione del livello di accettabilità o meno di un rischio per la salute, si richiede comunque che l'autorità, in tale giudizio, valuti in particolare «la gravità dell'impatto della sopravvenienza di tale rischio sulla salute umana, ivi compresa la portata dei possibili effetti nocivi, la persistenza, la reversibilità o gli effetti tardivi eventuali di tali danni nonché la percezione più o meno concreta del rischio sulla base dello stato delle conoscenze scientifiche disponibili». *In secondo luogo*, la valutazione scientifica del rischio deve avvenire nell'ambito di «un processo scientifico che consiste nell'identificare e nel caratterizzare un pericolo, nel valutare l'esposizione e nel connotare il rischio [stesso]». *In terzo luogo*, è escluso che sia l'autorità a procedere autonomamente a tale valutazione, dovendola invece delegare «ad esperti scientifici che, in esito a tale iter scientifico, le forniranno pareri scientifici», i quali, al fine di essere probanti tanto per i consumatori quanto per l'industria, dovranno fondarsi sui principi di eccellenza, indipendenza e trasparenza.

Una volta che questi passaggi sono stati compiuti, il sindacato giurisdizionale «deve essere limitato»: il giudice «non può, infatti, sostituire il suo apprezzamento degli elementi di fatto a quello delle istituzioni, alle quali [la norma] ha conferito tale compito in via esclusiva. Egli deve, invece, limitarsi a verificare se l'esercizio da parte delle istituzioni ... del loro potere discrezionale in tale ambito non sia inficiato da errore manifesto o da

---

<sup>15</sup> Cfr. i punti 139 ss. della sentenza.

<sup>16</sup> Così il punto 147 della sentenza.

sviamento di potere, o ancora se le istituzioni ... non abbiano manifestamente oltrepassato i limiti del proprio potere discrezionale»<sup>17</sup>.

Non sfugge, quindi, il chiaro disegno del giudice europeo di attestare il proprio compito al rispetto di «garanzie procedurali», e cioè di una serie di passaggi rigorosi, ma da compiersi ad opera dell'amministrazione competente, a sua volta necessariamente tenuta ad avvalersi di studi scientifici caratterizzati da una specifica qualità. Correlativamente, e come si osservava in precedenza, si esclude qualsiasi potere sostitutivo del giudice all'apprezzamento compiuto dall'autorità competente, salvo il limite, più teorico che reale, dell'errore manifesto o dello sviamento di potere.

Il metodo usato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea è quindi molto chiaro, e coerente anche un'un'interpretazione della funzione giurisdizionale intesa come “guardiano” del corretto uso del potere che la norma attribuisce all'amministrazione, e in nessun modo prevaricante gli equilibri che al riguardo il legislatore ha definito.

Un tale metodo presenta quanto meno i seguenti indubbi aspetti positivi:

a) individua nel rispetto di sequenze procedurali/procedimentali predefinite da parte dell'autorità competente, e quindi idonee a conferire certezza e prevedibilità per tutti gli interessati, il criterio principale su cui verificare il corretto esercizio del potere in una situazione in cui all'autorità stessa sono conferite potestà discrezionali;

b) obbliga l'autorità a dar conto dei risultati dell'esercizio del proprio potere mediante un provvedimento motivato (e fin qui siamo nell'ovvio), che tuttavia – data la natura altamente tecnica del giudizio da compiersi, che esula probabilmente dalle conoscenze interne all'autorità procedente – non può fondarsi su valutazioni proprie, bensì di terzi<sup>18</sup>;

c) richiede che questi terzi siano soggetti attendibili non solo sotto il profilo delle qualità soggettive, ma pure sulla base delle modalità con cui le rilevanti valutazioni sono da essi compiute, e cioè secondo un metodo scientifico;

d) non onera il giudice di darsi carico di valutazioni tecniche complesse esulanti patentemente la scienza giuridica, preferendo invece valorizzare al

---

<sup>17</sup> Punti 157 ss. della sentenza.

<sup>18</sup> Sulla rilevanza del c.d. *impact assessment report* elaborato dalla Commissione nel corso della successiva fase di impugnazione di una data normativa tecnica, v. ad esempio D. KEYAERTS, *Ex Ante Evaluation of EU Legislation Intertwined with Judicial Review? Comment on Vodafone Ltd v Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (C-58/08)*, in *Eur. Law Rev.*, 2010, p. 869.

massimo la leale cooperazione tra poteri e riservandosi un controllo “esterno” sul rispetto dei precedenti criteri, nuovamente con beneficio per la prevedibilità e certezza delle fattispecie caratterizzate da valutazioni complesse.

IV. Nel percorso di affinamento della giurisprudenza europea sui temi in oggetto, merita altresì una riflessione la sentenza *Paraquat*<sup>19</sup>. Nella fattispecie, si trattava di valutare se una sostanza usata come pesticida fosse o meno utilizzabile, e con quali prescrizioni, all'interno degli Stati membri, in una situazione in cui taluni di essi avevano impugnato una direttiva della Commissione che autorizzava l'utilizzo del *Paraquat* pur con determinate restrizioni, in presenza di studi scientifici sulla base dei quali emergeva che non tutti i rischi della sostanza erano stati adeguatamente valutati, sicché le restrizioni individuate avrebbero potuto essere inidonee a proteggere alcune specie di animali dai rischi specifici individuati dai predetti studi<sup>20</sup>.

Nella sua disamina, il Tribunale innanzitutto ribadisce i parametri giuridici entro i quali sviluppare il giudizio, richiamando una precedente sentenza e ricordando che «[i]l principio di precauzione mira ... ad evitare i rischi potenziali. Invece, rischi puramente ipotetici, fondati su semplici ipotesi scientifiche non provate, non possono essere presi in considerazione»<sup>21</sup>. In questa prospettiva, si ritiene che l'esistenza di indizi seri che, pur senza eliminare l'incertezza scientifica, consentano ragionevolmente di dubitare dell'innocuità di una sostanza, in linea di principio osta a ritenerla liberamente impiegabile.

Naturalmente, questi indizi debbono essere qualificati alla stregua dei parametri accennati nel precedente paragrafo, e cioè provenire da fonti autorevoli nel senso dianzi descritto.

Se queste risultanze scientifiche individuano specifici rischi non considerati invece dall'autorità competente (nella specie, come scritto, venivano in rilievo rischi per la fauna, ma il ragionamento vale certamente rispetto a rischi per la salute umana o per l'ambiente), questa ha l'onere di prendere posizione sugli specifici rischi, e dimostrare, «al di là di ogni ragionevole dub-

---

<sup>19</sup> Trib. 11 luglio 2007, T-229/04, *Regno di Svezia e a. c. Commissione* (ECLI:EU:T:2007:217).

<sup>20</sup> Sui riflessi “internazionali” che possono derivare da situazioni di incertezza scientifica, cfr. O. PEREZ, *Reconstructing Science: The Hormone Conflict between the EU and the United States*, in *Eur. Foreign Aff. Rev.*, 1998, p. 563.

<sup>21</sup> Punto 161 della sentenza, che riprende *verbatim* il punto 129 della di poco precedente pronuncia del 21 ottobre 2003, T-392/02, *Solvay Pharmaceuticals c. Consiglio* (ECLI:EU:T:2003:277).

bio», che le misure in discussione consentono di garantire un impiego della stessa che sia idoneo a evitare i rischi stessi<sup>22</sup>.

Ancora una volta, quindi, più che assumere essa stessa il compito di *peritus peritorum*, la giurisprudenza attribuisce la massima attenzione ai processi e alle metodologie in base alle quali l'autorità competente adotta le decisioni rilevanti al riguardo, e alla serietà e autorevolezza delle fonti conoscitive utilizzati nell'ambito di tale percorso.

Superfluo aggiungere che, in questa prospettiva, quanto più accreditata è la fonte scientifica su cui l'autorità fonda le proprie determinazioni, e tanto più sarà probabile la valutazione in termini di legittimità delle determinazioni medesime<sup>23</sup>.

A questo proposito, la comunità scientifica ha da tempo elaborato, quanto meno per talune materie, “classifiche” (*ranking*) idonee ad accreditare la serietà e autorevolezza degli studi sulla base di un rigoroso metodo di valutazione. Chiaro che anche queste circostanze debbono avere un rilievo in sede giurisdizionale, nell'ottica di aiutare il giudice a valutare, nell'eventualità di risultanze tra loro non coerenti o addirittura contrapposte, quale tra esse mostra la maggiore serietà sul piano scientifico, ed è quindi maggiormente idonea a porsi a fondamento della decisione – dell'autorità competente e quindi – del giudice.

Sotto questo profilo, sembra possibile formulare ulteriori riflessioni in ordine al contenuto della motivazione sviluppata dai giudici di Lussemburgo rispetto a casi quali quelli qui in esame: più precisamente, sia la Corte, sia il Tribunale, si mostrano del tutto riluttanti a dar conto del *proprio* convincimento sull'attendibilità o meno di determinati concetti o risultanze scientifiche, essendo viceversa l'*iter decidendi* costruito nel senso di verificare se il convincimento *dell'autorità competente* è lineare e conforme a quella scansione procedimentale via via elaborata dalle sentenze qui tratteggiate.

**V.** Un altro elemento ricostruttivo utile nell'analisi della giurisprudenza unionale intorno alle questioni qui in oggetto proviene dalla disamina delle sentenze adottate in materia di organismi geneticamente modificati<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. i punti 169-170 della sentenza *Paraquat*, cit.

<sup>23</sup> In questi termini, merita particolare notazione anche Cass. Pen, Sez. IV, 8 maggio 2014, n. 18933, contenente valutazioni molto perspicue e convergenti rispetto alle sentenze dei giudici di Lussemburgo.

<sup>24</sup> La prima disciplina in materia fu adottata dalla Comunità già nel 1990 (direttiva

È noto che l'autorizzazione all'immissione in commercio di OGM viene condizionata all'adozione di una specifica autorizzazione, limitata nel tempo, normalmente adottata con decisione di esecuzione e in conformità alla procedura di c.d. comitologia<sup>25</sup>. Una volta autorizzati, gli OGM sono comunque soggetti a un costante monitoraggio. Tanto che si prevede sia un meccanismo che modifica, sospende o interrompe l'emissione deliberata di OGM qualora diventino disponibili informazioni relative al rischio di emissione, sia una clausola di salvaguardia, a disposizione di ciascuno Stato membro, quando siano (sopravvenuti) fondati motivi di ritenere che un OGM come tale o contenuto in un prodotto debitamente notificato e autorizzato in base alla direttiva rappresenti tuttavia un rischio per la salute umana o l'ambiente<sup>26</sup>.

---

90/220, in *GUCE* L 117/ 1990, p. 15), poi aggiornata e sostituita dalla direttiva 2001/18 (*GUCE* L 106/ 2001, p. 1), tuttora in vigore sia pur con importanti modifiche attuate nel 2014, e affiancata da altre importanti norme, tra cui particolare rilievo riveste il regolamento 1829/2003 (in *GUCE* L 268/2003, p. 1). Cfr. V. RANALDI, *Il confronto tra Stati membri ed Unione europea in materia di OGM nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Dir. comm. int.*, 2014, p. 1011.

<sup>25</sup> In estrema sintesi, l'autorizzazione degli OGM ai fini della loro emissione deliberata nell'ambiente viene inoltrata dal soggetto interessato alle competenti autorità di uno Stato membro, corredata da una valutazione di rischio. Lo stato interessato trasmette la richiesta agli altri Stati membri e alla Commissione, i quali possono sollevare obiezioni in merito alla decisione di autorizzazione che si prevede di adottare. In tal caso l'autorizzazione viene subordinata a una decisione di esecuzione della Commissione, soggetta quindi alla procedura di c.d. comitologia (su cui v. R. BARATTA, *Art. 291*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014), e attualmente alla preventiva consultazione dell'EFSA. Vi è quindi, nel sistema delle norme europee, una valutazione caso per caso su ogni OGM che si intende coltivare sul territorio dell'Unione, concentrata sui rischi ambientali e per la salute che comporta l'immissione deliberata di un OGM nell'ambiente. In argomento, fra i molti, S. POLI, *La controversia sugli organismi geneticamente modificati tra obblighi OMC e competenza comunitaria*, Napoli, 2008; L. GRADONI, H. RUIZ FABBRI, *L'affaire de l'OGM devant le juge de l'OMC: science et précaution sans principes*, in *Dir. comm. int.*, 2007, p. 641; F. ROSSI DAL POZZO, *Profili comunitari ed internazionali della disciplina degli organismi geneticamente modificati*, Milano, 2005; L. MARINI, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in questa *Rivista*, 2004, p. 7; S. POLI, *Legislazione anti-OGM degli Stati membri e mercato interno: il caso austriaco*, in questa *Rivista*, 2004, p. 365; T. CHRISTOFOROU, *The Regulation of Genetically Modified Organisms in the European Union: The Interplay of Science, Law and Politics*, in *Comm. Market Law. Rev.*, 2004, p. 637.

<sup>26</sup> In argomento v. anche F. ROSSI DAL POZZO, *Profili recenti in tema di organismi geneticamente modificati nel settore agroalimentare fra procedure di comitato e tutela giurisdizionale*, in *Dir. comm. int.*, 2014, p. 339; G. PERONI, *La nuova procedura di adozione degli atti agrari dopo «Lisbona»: verso una nuova governance in materia di politica agricola co-*

Nel primo caso che interessa, e cioè quello di cui alla sentenza *Greenpeace France*<sup>27</sup>, a seguito di richiesta di autorizzare l'immissione in commercio di mais geneticamente modificato, in sede di comitologia la Commissione aveva invitato le competenti autorità degli Stati membri a pronunciarsi, senza ricevere alcuna obiezione. Ciò aveva sbloccato l'immissione in commercio per tale varietà di mais che era stata quindi autorizzata. Successivamente, la Francia aveva adottato una decisione favorevole alla predetta immissione in commercio in territorio francese, impugnata davanti ai tribunali nazionali da parte di *Greenpeace* e altri, e fondata su risultanze scientifiche dalle quali si assumevano rischi per l'ambiente derivanti dalla diffusione di tale OGM.

Il giudice francese chiedeva quindi alla Corte se gli Stati membri, che non avevano fatto osservazioni in occasione della fase antecedente la comunicazione della Commissione agli Stati membri stessi di autorizzare l'immissione in commercio, potessero riservarsi successivamente un potere discrezionale di non dare il consenso a tale autorizzazione, specie quando tale decisione scaturisse da evidenze scientifiche sopravvenute.

La Corte ha escluso che gli Stati membri possano non collaborare in fase di richiesta di consenso all'immissione in commercio e poi riservarsi di non dare attuazione alle determinazioni scaturenti dalla procedura tra Commissione e Stati membri stessi.

E ha escluso altresì che, in presenza di studi sopravvenuti potenzialmente rilevanti ai fini di una revisione o modifica delle condizioni di immissione in commercio resi noti ad uno Stato membro, questi possa assumere decisioni unilaterali senza coinvolgere parallelamente anche la Commissione e gli altri Stati membri<sup>28</sup>.

Sembra quindi emergere un altro elemento di ausilio al ragionamento del giudice, costituito dalla valutazione del comportamento degli Stati membri

---

*mune, ibidem*, p. 463; C. KLIKA, J. KIM, E. VERSLUIS, *Why Science Cannot Tame Politics: The New EU Comitology Rules and the Centralised Authorisation Procedure of GMOs*, in *Eur. Jour. Risk Reg.*, 2013, p. 327; V. PASKALEV, *Can Science Tame Politics: The Collapse of the New GMO Regime in the EU*, *ibidem*, 2012, p. 190.

<sup>27</sup> Sentenza 21 marzo 2000, causa C-6/99, *Greenpeace France e a. c. Ministère de l'Agriculture e a. e Novartis Seeds e Monsanto Europe* (ECLI:EU:C:2000:148). In argomento, v. A. MASTROMATTEO, *A Lost Opportunity for European Regulation of Genetically Modified Organism*, in *Eur. Law Rev.*, 2000, p. 425; R. PAVONI, *Misure unilaterali di precauzione, prove scientifiche e autorizzazioni comunitarie al commercio di organismi geneticamente modificati: riflessioni a margine del caso Greenpeace*, in *Dir. com. sc. int.*, 2000, p. 733.

<sup>28</sup> V. soprattutto il punto 47 della sentenza.



(ovvero, in senso lato, dell'autorità competente, e ancor più latamente delle parti in un giudizio), rispetto al paradigma della leale cooperazione.

Questo principio, che trova applicazione nella quasi totalità degli atti di diritto derivato disciplinanti fattispecie inerenti il mercato interno, comprese quindi le modalità di circolazione delle merci, sembra così assumere uno specifico ruolo anche nella valutazione della legittimità dell'uso di determinati poteri da parte (di autorità) degli Stati membri in relazione alle restrizioni all'impiego di OGM.

Così, nel più recente caso *Monsanto*<sup>29</sup>, la Corte ha negato che gli Stati membri potessero adottare misure di emergenza nei confronti di prodotti contenenti OGM già autorizzati all'immissione in commercio, in difformità dalle specifiche procedure previste dalla normativa rilevante, che impongono (i) la richiesta alla Commissione ai fini dell'adozione da parte di quest'ultima di tali misure, o, in caso di sua inerzia, e solo in via cautelare, (ii) il coinvolgimento dell'EFSA.

E in ogni caso, la Corte ha chiarito che misure cautelari possono essere – in via subordinata – adottate solo a condizione che gli Stati membri dimostrino, oltre all'urgenza, l'esistenza di una situazione in grado di comportare «un rischio che ponga a repentaglio in modo manifesto la salute umana, la salute degli animali o l'ambiente»<sup>30</sup>.

**VI. (Segue).** Naturalmente, questa giurisprudenza non può essere traspota *sic et simpliciter* a qualunque altra ipotesi di valutazione, da parte del giudice, di situazioni implicanti rischi per la salute umana o l'ambiente, essendo evidentemente collegata a una specifica disciplina che individua misure e procedure *ad hoc*<sup>31</sup>. Tuttavia, è importante valorizzarne quanto meno alcuni punti che appaiono suscettibili di una portata più generale. *In primo luogo*, la riluttanza della Corte a valorizzare “principi” o “diritti fondamentali” (nel caso di specie, il diritto alla salute), come parametri idonei a superare norme di rango subordinato che tuttavia dettagliatamente stabiliscono le

---

<sup>29</sup> Corte giust. 8 settembre 2011, C-58/10 a C-68/10, *Monsanto SAS e a. c. Ministre de l'Agriculture et de la Pêche* (ECLI:EU:C:2011:553). Per un commento, v. M. WEIMER, *The Right to Adopt Post-Market Restrictions of Genetically Modified Crops in the EU – A Shift from De-centralised Multi-level to Centralised Governance in the Case of GM Foods*, in *Eur. Jour. Risk Reg.*, 2012, p. 445.

<sup>30</sup> Cfr. i punti 75 ss. della sentenza.

<sup>31</sup> B.A. KOCH, *Damage caused by genetically modified organisms: comparative survey of redress options for harm to persons, property or the environment*, Berlin, 2010.

modalità con cui i primi devono essere protetti rispetto al rischio specifico di un loro pregiudizio. Sotto questo profilo, la mancata legittimazione, da parte della Corte, di una valutazione compiuta dalle autorità di uno Stato membro in ordine a potenziali “misure emergenziali” a tutela della salute, ma in difformità dalle scelte legislative compiute al riguardo, non solo riafferma la forte valorizzazione dell’equilibrio tra poteri, ma segnala anche l’indisponibilità del giudice a ergersi lui stesso, in definitiva, a difensore ultimo dei diritti fondamentali rispetto a materie molto tecniche nelle quali la cognizione del giudice stessa non può che essere derivata, e cioè acquisita da fonti tecniche (le cui doverose caratteristiche di autorevolezza abbiamo esaminato sopra).

*In secondo luogo*, neppure sfugge il rilievo attribuito dalla giurisprudenza alla necessità secondo cui, su delicate questioni di natura tecnico-scientifica rispetto alle quali non vi è unanimità di posizioni, l’adozione di misure lesive di altri diritti contrapposti alla salute sia legittima esclusivamente a condizione che queste misure (i) siano avallate dalla sussistenza di una manifesta evidenza di rischio per la salute, e cioè di una prova liquida e idonea a essere direttamente apprezzata dal giudicante, e (ii) siano comunque accompagnate da comportamenti idonei a consentire un’immediata possibilità di superare la contrapposizione sul piano tecnico-scientifico mediante il coinvolgimento di istituzioni espressamente legittimate dall’ordinamento a compiere le rilevanti valutazioni tecnico-scientifiche (nella specie, l’EFSA).

In questa prospettiva, va sottolineato come una tale giurisprudenza sia piuttosto distante da quella amministrativa che, nel nostro ordinamento, ha invece ritenuto legittimi divieti unilateralmente disposti dallo Stato italiano, pur in difformità dalle procedure previste dalla legislazione europea e pur a valle della citata sentenza *Monsanto*: nella sentenza *Fidenato*<sup>32</sup>, il Cons. Stato ha in definitiva deciso di valutare direttamente la sussistenza dei rischi per la salute e l’ambiente dedotti “impropriamente” dalle autorità ministeriali nazionali rispetto alla rigorosa disciplina europea, finendo cioè con l’avallare scelte adottate senza il rispetto di tutte quelle cautele che il legislatore europeo – proprio per la delicatezza della materia – aveva pur imposto agli stessi Stati membri. Con una ... sovraesposizione del ruolo del giudice che la Corte di giustizia non aveva invece condiviso. E in tal

---

<sup>32</sup> Il riferimento è in particolare alla sentenza Cons. Stato 6 febbraio 2015, n. 605, confermativa, sia pur con motivazioni diverse, della sentenza TAR Lazio-Roma, Sez. III-*quater* 23 aprile 2014, n. 4410.

senso, assai più pervasiva e coerente con il metodo da tempo adottato dai Giudici unionali, mi pare invece la giurisprudenza della nostra Cassazione penale<sup>33</sup>.

Tra l'altro, proprio la vicenda OGM e le conclusioni raggiunte in ambito europeo testimoniano la maggior persuasività dell'approccio più prudente sviluppato dalla Corte di giustizia: infatti, dato atto (i) dell'assenza di alcuna risultanza scientifica davvero probante in ordine al rischio per la salute derivante dagli OGM, e nel contempo (ii) delle numerose riserve comunque esistenti a livello nazionale sugli OGM, nel 2015 il legislatore dell'Unione, ha in definitiva consentito agli Stati membri di limitare o vietare le coltivazioni di OGM anche per motivi diversi, tra cui la «politica agricola» e «l'ordine pubblico» (*sic*)<sup>34</sup>. A conferma che la questione era – ed è – politica, più che tecnica, e che si è forse un po' abusato del ruolo del giudice non tanto quando gli si è chiesto di pronunciarsi sulla rischiosità per la salute degli OGM, ma quando questi ha deciso di farlo.

**VII.** È innegabile, tuttavia, che nel mondo in cui viviamo le acquisizioni scientifiche siano sempre più complicate e approfondite, e che rispetto a tale situazione l'ordinamento nel suo complesso, e non solo il giudice, siano tenuti ad adeguarsi.

Sotto questo profilo, ancora una volta il diritto dell'Unione europea offre interessanti spunti di riflessione. Mi riferisco, in particolare, alla disciplina istitutiva del regime europeo sulle sostanze chimiche (c.d. REACH, acronimo di *Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*)<sup>35</sup>. Non è ovviamente possibile in questa sede dar conto di tale discipli-

---

<sup>33</sup> V. nota 24, Cass. n. 18933/2014, cui *adde* Cass. pen., sez. VI, 9 gennaio 2014, n. 746; sez. V., 15 dicembre 2015, n. 9831; sez. V, 6 settembre 2016, n. 36933.

<sup>34</sup> Direttiva (UE) 2015/412 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2015 che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio (in *GUUE* L 68/2015, p. 1). Su tali ultime (e criticabili) modifiche cfr. V. PASKALEV, *GMO Regulation in Europe: Undue Delegation, Abdication or Design Flaw?*, in *Eur. Jour. Risk Reg.*, 2015, p. 573.

<sup>35</sup> Trattasi del Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE (in *GUUE* n. L 396/2006, p. 1).

na<sup>36</sup>, ma interessa ai nostri fini il sistema di verifiche introdotto dal regime REACH rispetto ai possibili rischi per la salute e l'ambiente generati da sostanze chimiche della cui circolazione in ambito europeo si deve decidere. Segnatamente, oltre all'istituzione dell'Agenzia chimica europea (ECHA-*European Chemicals Agency*), che ha funzioni tra l'altro di gestire e attuare gli aspetti tecnici, scientifici e amministrativi del sistema REACH, e fornire consulenza tecnico-scientifica su questioni relative alle sostanze chimiche in ambito REACH, la normativa prevede la costituzione anche di comitati tecnici, aventi funzioni consultive e di supporto, e meccanismi di risoluzione di controversie interni all'ECHA medesima. Così, le decisioni dell'Agenzia sono soggette a verifica da parte di una commissione di ricorso interna all'Agenzia stessa (*Board of Appeal*), e solo in alcuni casi sono impugnabili "direttamente" dinanzi alla giurisdizione europea (nonché alle giurisdizioni nazionali<sup>37</sup>).

Inoltre, la disciplina REACH prevede un obbligo dell'ECHA di coordinarsi e confrontarsi con altre agenzie europee qualora sorgano divergenze su questioni di interesse comune, e individua un obbligo di cooperazione "tecnico" tra agenzie e altri organismi tecnici costituiti nell'ambito dell'ordinamento UE, funzionale non solo ad appianare «conflitti» o «divergenze di opinione» su questioni tecniche o scientifiche, ma anche all'adozione di documenti comuni «che chiarisca[no] le questioni scientifiche e/o tecniche oggetto di divergenza»<sup>38</sup>.

La *ratio* di queste regole appare evidentemente volta a ridurre gli spazi di

---

<sup>36</sup> In tema sia consentito il rinvio a F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, spec. p. 314 ss. Sul sindacato giurisdizionale alla luce del regolamento REACH v. per tutti M. BRONCKERS, Y. VAN GERVEN, *Legal Remedies Under the EC's New Chemical Legislation REACH: Testing a New Model of European Governance*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2012, p. 1823. Essi evidenziano per vero alcune criticità nel sistema dal punto di vista proprio della complessità dei profili inerenti il regime delle decisioni e della loro impugnazione, tuttavia non rilevanti ai fini di quanto tratteggiato nel presente articolo.

<sup>37</sup> Al riguardo, v. recentemente Corte giust. 10 settembre 2015, a C-106/14, *FCD e FMB c. Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie* (ECLI:EU:C:2015:576), applicativa del regolamento REACH ma relativa a questioni di interpretazione diverse da quelle oggetto del presente lavoro. Sul punto, cfr. E. KORKEA-AHO, *Effects of the EU Chemicals Regulation REACH in a Globalised Internal Market: FCD and FMB*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2016, p. 763; S. VAUGHAN, *A Battle of The Norms in EU Chemicals Regulation Space: Reflections on the Court of Justice Decision on the Concept of "Articles" under REACH*, in *Eur. Jour. Risk Reg.*, 2015, p. 665.

<sup>38</sup> Cfr. l'art. 95 del regolamento REACH.

conflitto in materia tecnico-scientifica, a risolvere internamente a organismi tecnico-scientifici la maggior parte dei conflitti, e quindi a erodere lo stesso ruolo del giudice come solutore di controversie.

Ciò posto, il giudice – e la funzione giurisdizionale come cardine dell'amministrazione della giustizia – non vengono ridimensionati: il sistema preferisce sottoporre ad essi un sindacato nel quale, più che decidere questioni scientifiche molto complesse ed esulanti dalla conoscenza del giurista, viene chiesto alla giurisdizione di verificare il corretto esercizio dei poteri e dei doveri ad opera dei soggetti e istituzioni tecnicamente competenti. Con un effetto *win-win* sia sull'accuratezza "tecnica" delle decisioni, e sulle relative conseguenze dal punto di vista delle posizioni sostanziali sottostanti, sia sulla qualità delle sentenze, stante la "naturale" capacità del giudice di porsi come organo di revisione sulla conformità a norma delle condotte altrui.

Di ciò si ha conferma anche nella causa *Bilbaina de Alquitranes e a. c. Commissione*, in cui il Tribunale ha parzialmente annullato un regolamento della Commissione per aver compiuto un errore manifesto nella classificazione di una sostanza chimica, all'interno di una valutazione di tossicità elevata per gli organismi acquatici di riferimento, come «acquatica acuta» e «acquatica cronica», avendo omesso «to comply with its obligation to take into consideration all the relevant factors and circumstances so as to take due account of the proportion in which the 16 PAH constituents are present in CTPHT and their chemical effects»<sup>39</sup>.

**VIII.** Nei paragrafi precedenti si è evidenziato l'approccio di *self-restraint* da parte della Corte di giustizia su questioni tecniche particolarmente complesse, e se ne sono anche sottolineate l'opportunità e i pregi rispetto ad impostazioni ... più interventiste.

Un tale approccio non implica affatto quale conseguenza quella di chiedere al giudice di rinunciare a elaborare su questioni tecnicamente complesse allorché non vi siano questioni scientifiche difficili da risolvere: al riguardo, viene innanzitutto in rilievo la giurisprudenza della Corte in materia di rifiuti.

Così, partendo dalla definizione normativa secondo cui, com'è noto, un rifiuto è «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi»<sup>40</sup>, la Corte ha sviluppato ragionamenti

---

<sup>39</sup> Trib. 7 ottobre 2015, T-689/13 (ECLI:EU:T:2015:767). La citazione *verbatim* in lingua inglese dipende dal fatto che la sentenza non è disponibile in lingua italiana. È pendente appello alla Corte (causa C-691/15).

<sup>40</sup> Così l'art. 3, n. 1) della direttiva 2008/98 (GUUE L 312/ 2008, p. 3 ss.), nozione che è

molto perspicui quando è stata chiamata ad applicare la disciplina sui rifiuti rispetto a sostanze che – pur apparentemente tali – in realtà non erano rifiuti, essendo invece sottoprodotti o residui, e cioè avendo un impiego (a) diverso da quello per il quale la materia originaria era stata elaborata o trattata, ma comunque (b) suscettibile di una utilizzazione economica e di una utilità propria<sup>41</sup>. Sempre al riguardo, altrettanto acute sono state le indicazioni della giurisprudenza della Corte, quando ha evidenziato l'opportunità di ricavare spazi interpretativi esterni alla nozione di rifiuto al fine di individuare il regime corretto di sostanze che, pur essendo certamente state una volta rifiuti, possono aver cessato di essere tali<sup>42</sup>.

Il ruolo del giudice è stato anzi talmente importante nella fattispecie da determinare una codificazione sia dei sottoprodotti che del c.d. *end-of-waste* nella più recente disciplina quadro in materia di rifiuti, con effetti molto positivi sulla gestione delle risorse naturali e quindi sull'ambiente.

Altro esempio di notevole capacità della Corte nell'individuazione di soluzioni a questioni tecniche complesse si è avuto nel recentissimo caso *Davitas*<sup>43</sup>, nel quale la Corte ha accertato che una determinata sostanza era un «nuovo prodotto alimentare» ai sensi del regolamento (CE) n. 258/97 che disciplina il regime per l'immissione sul mercato dell'Unione europea di nuove sostanze alimentari ad uso umano, operando un'attenta interpretazione della disciplina di diritto derivato secondo tutti i principali canoni ermeneutici che sono il tipico bagaglio del giurista<sup>44</sup>.

---

stata ripresa in modo sostanzialmente identico fin dalla prima direttiva sui rifiuti, la n. 75/442/CEE (in cui rifiuto era «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali vigenti»).

<sup>41</sup> Cfr. la celeberrima Corte giust. 18 aprile 2002, C-9/00, *Palin Granit Oy*, (ECLI:EU:C:2002:232), sui detriti, ma anche ord. 15 gennaio 2004, C-235/02, *Saetti e Frediani*, (ECLI:EU:C:2004:26), sul coke da petrolio.

<sup>42</sup> V. Corte giust. 11 novembre 2004, C-457/02, *Niselli* (ECLI:EU:C:2004:707); 18 dicembre 2007, C-194/05, *Commissione c. Italia (terre da scavo)*, (ECLI:EU:C:2007:806). Per tutti, v. B. DI GIANNATALE, *La nozione di rifiuto e gli effetti conseguenti alla re-interpretazione autentica della Corte di giustizia*, in *Riv. dir. pubb. comp. eur.*, 2005, p. 497.

<sup>43</sup> Corte giust. 9 novembre 2016, C-448/14, *Davitas c. Stadt Aschaffenburg e a.* (ECLI:EU:C:2016:839).

<sup>44</sup> Più precisamente, la Corte ha interpretato l'espressione «struttura molecolare primaria nuova», pur non definita dal regolamento, in modo da ricomprendervi sia «una struttura molecolare primaria di nuova utilizzazione nell'alimentazione umana», sia «una struttura recentemente creata o modificata dall'uomo», poiché tale soluzione era l'unica compatibile sia col contesto della disciplina di cui trattasi, sia con le sue finalità (cfr. i punti 26 ss. della sentenza).

Ciò posto, affatto diversi appaiono invece gli spazi interpretativi a disposizione del giudice quando la sfida non sia ermeneutica, ma scientifica: si pensi, tornando ai rifiuti, alla loro qualificazione in termini di “pericolosità” ai sensi della direttiva quadro: in tal caso vengono in rilievo nozioni scientifiche che spesso sfuggono alla conoscenza del giurista; ad esempio, la “tossicità”, la “nocività”, o la natura “cancerogena” di un rifiuto, dipendono da valutazioni e studi di natura chimica, tossicologica, eco-tossicologica, o medica, sulle sostanze, a loro volta basati su sperimentazioni, studi e acquisizioni scientifiche non solo complesse, ma anche mutevoli nel tempo, e anzi cangianti<sup>45</sup>.

Il tema è importante, perché le risposte della scienza (*rectius*, delle scienze) non solo non sono mai definitive e assolute, ma evolvono e *possono* ovvero *devono* essere “riconsiderate” nel tempo con l’incremento delle conoscenze<sup>46</sup>; esse, pertanto, sono parimenti legate all’*hic et nunc*, pur comunque necessariamente corredato da quello che gli scienziati definiscono il c.d. *weight of evidence and expert judgement approach*<sup>47</sup>.

E le valutazioni ponderate rispetto ai *pro* e *contra* di determinate scelte di natura tecnica, ma aventi un forte impatto sociale e quindi politico, spettano largamente a soggetti diversi dal giurista, dovendosi allocare priorità sulla base di scelte appunto politiche: al riguardo, particolarmente pertinente ap-

---

<sup>45</sup> Basti pensare, al riguardo, alla storia del DDT, celebrato qualche decennio fa come insetticida “definitivo” e largamente usato in moltissimi paesi del mondo, bandito anni dopo in quanto sospetto cancerogeno, e comunque come sostanza persistente nel suolo e interferente endocrino (ovvero idoneo a “manomettere” i meccanismi di regolazione ormonali), e riscoperto nuovamente e consapevolmente in non pochi Stati africani, nonostante la sua pericolosità, in quanto comunque il rischio da inalazione/ingestione di DDT è stato ritenuto assai inferiore alle conseguenze per la salute scaturenti dalla malaria. Operando quindi significativi giudizi di bilanciamento, peraltro caratterizzati da scelte politiche estranee al ruolo del giurista.

<sup>46</sup> Ad esempio, il principio della costante evoluzione degli standard tecnici è codificato nella disciplina della responsabilità del produttore, e in particolare all’art. 7, lett. e), della direttiva n. 85/374/CEE del Consiglio del 25 luglio 1985 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi in *GUCE* L 210/1985, p. 29. Sul punto v. già Corte giust. 29 maggio 1997, C-300/95, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:1997:255, su cui G. PONZANELLI, *Regno Unito, Corte di giustizia ed eccezione dello “state of art”*, in *Foro it.*, 1997, p. 388; A. ODDO, *Responsabilità del produttore e direttiva n° 85/374/CEE: lo Stato delle conoscenze scientifiche e tecniche quale causa di esclusione della responsabilità nella interpretazione della Corte di giustizia*, in *Dir. com. sc. int.*, 1998, p. 367.

<sup>47</sup> Cfr. lo studio ECHA *How to report weight of evidence*, anche in [https://echa.europa.eu/documents/10162/13655/pg\\_report\\_weight\\_of\\_evidence\\_en.pdf](https://echa.europa.eu/documents/10162/13655/pg_report_weight_of_evidence_en.pdf).

pare il recente caso dell'autorizzazione al riciclo di una sostanza pericolosa (lo ftalato DEHP) nelle plastiche recuperate dai rifiuti; l'Agenzia chimica europea aveva infatti suggerito alla Commissione di autorizzare il riciclo della sostanza<sup>48</sup>, e la Commissione, con decisione adottata ai sensi delle rilevanti disposizioni del regolamento REACH, ha seguito l'indicazione dell'ECHA<sup>49</sup>, nonostante la fortissima opposizione del Parlamento europeo<sup>50</sup>, nella quale tra l'altro si assumeva che l'ECHA travalicasse i propri poteri tecnico-scientifici e invadesse competenze politico-strategiche (peraltro rimaste nel vago per molti anni), trattandosi in sintesi di decidere se mettere realmente al bando dal territorio dell'Unione una sostanza pericolosa, ovvero favorire il riciclaggio dei rifiuti (pur contenenti tale sostanza), in piena attuazione degli obiettivi della direttiva quadro 2008/98.

Come si vede, rispetto a simili fattispecie il giurista non può che essere "passivo", e ritagliare il proprio ruolo sulla scorta di norme procedurali, relative quindi al *quomodo*, molto più appropriate rispetto a norme materiali, e cioè relative all'*an*. Tanto è vero che, proprio sulle sostanze pericolose, la normativa si è evoluta non già nel sancire divieti o permessi, quanto nell'elaborare procedure di c.d. preventivo consenso informato, coerente con una metodologia tipicamente scientifica, nella quale i giudizi valoriali o etici, spesso connotanti il ruolo del giurista, sono comunque recessivi rispetto ad asettiche valutazioni degli effetti – di qualsiasi tipo – scaturenti dall'impiego di una determinata sostanza.

**IX.** Il costante avanzamento delle conoscenze scientifiche e tecniche impatta necessariamente sulle scienze sociali, e tra esse sul diritto e sulla giurisprudenza<sup>51</sup>. Segnatamente, la crescente specializzazione in ogni campo del sapere richiede crescente attenzione (e umiltà) del Giudice nel suo ruolo di servitore della giustizia, nella misura in cui l'allocazione delle, e la decisione sulle, posizioni di diritto in gioco, dipendono da conoscenze che solo non

---

<sup>48</sup> V. <https://echa.europa.eu/addressing-chemicals-of-concern/authorisation/applications-for-authorisation-previous-consultations/-/substance-rev/1621/term>.

<sup>49</sup> V. [https://echa.europa.eu/view-article/-/journal\\_content/title/echa-weekly-13-july-2016](https://echa.europa.eu/view-article/-/journal_content/title/echa-weekly-13-july-2016).

<sup>50</sup> V. la risoluzione del 25 novembre 2015, in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0409+0+DOC+XML+V0//EN>.

<sup>51</sup> Cfr. ad esempio L. SCHREFLER, J. PELKMANS, *Better Use of Science for Better EU Regulation*, in *Eur. Jour. Risk Reg.*, 2014, p. 314; J. GIRLING, *The Role of Science in 21st Century EU Policy-Making*, *ibidem*, p. 300; F. PERNAZZA, *Diritto e tecnica nella legislazione europea*, in *Europa dir. priv.*, 2007, p. 641.



giuristi possono fare entrare nel giudizio, ovvero trasferire al Giudice stesso con tutti i limiti imposti dalle regole del processo<sup>52</sup>.

La breve disamina compiuta nei precedenti paragrafi mi pare abbia messo in luce come il metodo seguito dal Giudice europeo nella risoluzione di controversie implicanti valutazioni di ordine tecnico o scientifico tenga conto di tale impatto, e nel rispetto delle altre scienze riservi per sé un sindacato “indiretto”, ma certamente più sicuro ed efficace.

Si nota, al riguardo, una convergenza con altre tipologie di contenzioso nelle quali non viene sindacata l'azione di un'autorità (o in generale di un'amministrazione), quanto piuttosto condotte individuali, la cui legittimità o conformità a norma debbono pur sempre essere valutate sulla scorta di nozioni particolarmente tecniche, o rispetto alle quali la *téchne* è comunque prevalente: si pensi ad esempio al diritto aeronautico e alle situazioni nelle quali debbano essere accertate eventuali responsabilità, ma anche alle cause di responsabilità civile del medico.

In tali casi, assumono crescente importanza come parametri di conformità alla norma, o al livello di diligenza, professionalità e competenza richiesto all'interessato dall'ordinamento, il rispetto di determinate procedure, c.d. *check-list* o linee guida elaborate da istituzioni autorevoli tecniche o scientifiche considerate di riferimento. E sempre più la valutazione del giudice si caratterizza – a mio avviso del tutto opportunamente – nel senso di non elaborare propri convincimenti di natura tecnica o scientifica sulla fattispecie, quanto piuttosto verificare la conformità della condotta in concreto posta al suo esame con queste c.d. *best practices* sviluppate da enti riconosciuti e specificamente competenti nella materia tecnico-scientifica di cui trattasi. Tra l'altro, a questo proposito, nell'epoca di internet, e della possibilità di reperire in tempo reale qualsiasi tipo di informazione su qualsiasi situazione, fattispecie o disciplina, ciò impone invece il massimo rigore nella verifica delle fonti, e della loro autorevolezza, secondo percorsi che, mi pare, la giurisprudenza europea abbia molto chiaramente evidenziato.

In coerenza con la crescente complessità del mondo in cui viviamo, il ruolo riservato ai giuristi, e anche ai giudici, nell'individuazione di soluzioni a problemi tecnicamente complessi, tende a enfatizzare l'importanza dei processi, del rispetto dei procedimenti e delle migliori pratiche, e nei non rari casi nei quali il giudizio coinvolge anche altre autorità o amministrazioni, a valorizzare il principio di leale cooperazione, peraltro cardinale nel diritto dell'Unione europea.

---

<sup>52</sup> Da ultimo, v. R.A. POSNER, *Reflections on Judging*, Cambridge Mass., 2013 e già Id., *How the Judges Think*, Cambridge Mass., 2008.

Quanto precede, per converso, eleva anche il senso di responsabilità gravante su ciascuno degli *stakeholders* (tecnici, autorità o amministrazioni, avvocati) che concorrono alla formazione del convincimento del Giudice, e richiede quindi un'adeguata presa di coscienza del ruolo che essi hanno nell'aiutare il Giudice stesso ad assolvere a una funzione giurisdizionale sempre più difficile.

Si tratta, in effetti, di uno dei portati che caratterizzano l'attuale società, nella quale la politica, e la legge, delegano sempre di più a "tecnici" (agenzie, autorità indipendenti, organismi di vigilanza, e simili) compiti fortemente incisivi sulla vita delle persone, e sui loro stessi diritti fondamentali. I quali, in molti casi, possono oggi trovare tutela, ma in forme tuttavia diverse rispetto a quelle tradizionalmente invalse, nelle quali, cioè il decisore politico mediante le leggi crea le situazioni individuali tutelabili, al Giudice spettando il compito di farle rispettare. Oggi il decisore politico "crea" o "riconosce" soggetti tecnici, che esprimono valutazioni tecniche cui tuttavia è indissolubilmente legata la successiva attribuzione di diritti. E ciò avviene non solo nelle scienze dure, ma anche – e notevolmente – in quelle sociali: basti pensare alle autorità che si occupano di mercati finanziari, di banche, di moneta, di concorrenza, e alle implicazioni anche molto rilevanti delle proprie decisioni sui diritti delle persone.

Questi fenomeni sono ben noti alla giurisprudenza europea, che li ha efficacemente esaminati sia dal punto di vista della delegazione di poteri a soggetti diversi dalle istituzioni europee<sup>53</sup>, sia da quello dell'effettiva misura delle competenze attribuite e della leale cooperazione tra istituzioni<sup>54</sup>.

Ebbene, a me pare che nel rapporto tra giudice e scienza il metodo usato dalla giurisprudenza europea è in sostanza molto simile, a conferma tra l'altro dell'autonomia dell'ordinamento europeo, e della sua capacità di essere sistema coerente di regole.

## ABSTRACT

*L'articolo ricostruisce le più significative sentenze della Corte di Giustizia e del Tribunale su questioni tecnico-scientifiche complesse ed evidenzia il metodo seguito nel-*

---

<sup>53</sup> Cfr. i celeberrimi casi 13 giugno 1958, 9/56, *Meroni c. Alta Autorità* (ECLI: EU:C:1958:7); 14 maggio 1981, 98/80, *Romano c. Institut national d'assurance maladie-invalidité* (ECLI: EU:C:1981:104); 26 maggio 2005, C-301/02 P, *Carmine Tralli c. BCE* (ECLI:EU:C:2005:306); 22 gennaio 2014, causa C-270/12, *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio* (ECLI:EU:C:2014:18).

<sup>54</sup> V. Corte giust. 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler* (ECLI:EU:C:2015:400).

*l'affrontarle. Muovendo dal principio precauzionale a quello della leale cooperazione, l'autore dimostra che, nell'affrontare questioni scientifiche complesse, il giudice unionale predilige un metodo nel quale, in luogo di ricercare direttamente soluzioni comportanti conoscenze extra-giuridiche, si valorizza il corretto esercizio del potere da parte delle istituzioni e dei soggetti competenti, nonché il ruolo che, nel processo decisionale, viene affidato agli studi e alle autorità scientifiche. Ciò non esclude un ruolo fondamentale nella definizione di nozioni scientifiche, limitato tuttavia ai casi nei quali la questione può essere risolta esclusivamente sulla base delle regole dell'ermeneutica. Secondo l'autore, questo metodo è appropriato rispetto all'evoluzione della società, sempre più complessa e connotata da conoscenze specialistiche, nella quale il giudice non può più essere il peritus peritorum, ma deve piuttosto riservarsi il ruolo di istituzione che verifica responsabilmente il rispetto delle regole ad opera di tutti gli stakeholders che concorrono alla definizione dei diritti e delle responsabilità individuali e collettive.*

## **PAROLE CHIAVE**

*Diritto e scienza – valutazioni tecnico-scientifiche complesse – salute umana – protezione ambientale – principio precauzionale – leale cooperazione – ruolo del giudice – sindacato giurisdizionale*

## **ABSTRACT**

*The article analyses the most significant judgments by the ECJ and the General Court on scientific and technical complex matters. Moving from the precautionary principle to that of sincere cooperation, the author shows that, in dealing with the above matters, the European courts do not provide solutions to cases directly delivering their opinion on non-legal questions. Rather, the European judiciary prefers to assess whether relevant (technical or political) institutions have properly discharged their duties, and verifies the role that, in this task, has been given to scientific evidence and to studies elaborated by established authorities or experts. The European judges retain, however, a fundamental role in shaping scientific notions when this can be done exclusively through the instruments of legal construction. The author considers this method appropriate for the present society, which is more and more characterised by complexity and specialised knowledge; in this society the judge can no longer be qualified as “expert among the experts”; on the contrary, its role is that of institution assessing the responsible compliance of their rules and tasks by all stakeholders whose activity contributes to the definition of individual or collective rights and responsibilities.*

**KEYWORDS**

*Law and science – complex technical-scientific assessments – human health – environmental protection – precautionary principle – sincere cooperation – role of the judiciary – judicial review*

## Topic 10 (lecture 13)

# European Union Law, biodiversity and climate change

---

### Recommended Readings:

- Jeffrey D Sachs, 'Capitolo 13 - Salvare la Biodiversità e Proteggere I Servizi Ecosistemici' in Jeffrey D Sachs, *L'Era dello Sviluppo Sostenibile* (Università Bocconi Editore 2015)
- Commissione Europea, 'Riesame dell'Attuazione delle Politiche Ambientali dell'UE' COM(2017) 63 final
- Commissione Europea, 'Strategia dell'UE Sulla Biodiversità Fino al 2020' COM(2011) 244 final
- 'Accordo di Parigi' (Traduzione non Ufficiale del Ministero dell'Ambiente Italiano del testo ufficiale del Paris Agreement)
- Commissione Europea, 'Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030' COM(2014) 15 final

### Optional Readings:

- Nicolas de Sadeleer, 'European Union' in Elisa Morgera and Jona Razzaque (eds) *Biodiversity and Nature Protection Law. Elgar Encyclopedia of Environmental Law Volume III* (Edward Elgar 2017)
- Jeffrey D Sachs, 'Capitolo 12 - Il Cambiamento Climatico' in Jeffrey D Sachs, *L'Era dello Sviluppo Sostenibile* (Università Bocconi Editore 2015)
- Intended Nationally Determined Contribution of the European Union and its Member States (2015)
- Commissione Europea, 'Strategia dell'UE di Adattamento ai Cambiamenti Climatici' COM(2013) 216 final

## SALVARE LA BIODIVERSITÀ E PROTEGGERE I SERVIZI ECOSISTEMICI\*

### Che cos'è la biodiversità?

Abbiamo ampiamente analizzato ciò che accade quando un'economia mondiale in crescita preme sui limiti del pianeta. Il mondo ha ormai 7,2 miliardi di abitanti e una produzione che vale circa 90 trilioni di dollari – ed entrambe queste grandezze, popolazione e produzione globale, continuano ad aumentare. L'economia mondiale cresce del 3-4 per cento l'anno, ovvero raddoppia più o meno ogni vent'anni. Gli ecosistemi del mondo, clima e mari, sono già sottoposti a pressioni enormi. Non abbiamo ancora trovato un modo per riconciliare questa crescita continua con la sostenibilità ambientale.

Questo superamento dei limiti del pianeta avviene in molti modi – quali il cambiamento climatico e l'inquinamento – ma uno dei più drammatici è la perdita della biodiversità. L'umanità sta esercitando sulla Terra una pressione tale da provocare un drastico aumento del tasso di estinzione delle specie, che oggi, secondo alcune stime, è almeno mille volte più rapido di prima della Rivoluzione industriale. Inoltre, questa perdita di specie è associata a molti altri fenomeni, come la diminuzione della diversità genetica intraspecifica e dell'abbondanza di determinate specie. *L'effetto combinato di questi fenomeni è talmente forte da provocare quella che potrebbe essere la sesta grande estinzione nella storia del pianeta.*

In questa sesta ondata di estinzioni e di minacce alla biodiversità esiste una verità di fondo: i rischi per la sopravvivenza delle specie vengono da molte direzioni. Come sempre quando si parla di sviluppo sostenibile, abbiamo a che fare con un sistema complesso in cui non c'è linearità di causa ed effetto, da un'unica causa a un unico effetto e così via: in realtà gli *stressor* sono molti, come pure i *driver* del cambiamento ambientale e le cause dell'estinzione di specie e della diminuzione dell'abbondanza e varietà genetica. Comprendere la complessità di questo sistema è essenziale, in quanto nessun approccio in sé può bastare a

---

\* **Nota bene:** Questo capitolo è estratto dal volume 'L'era dello sviluppo sostenibile' (Università Bocconi Editore 2015). Il suo uso è consentito solamente a fini didattici. Ne sono vietate la diffusione e la riproduzione in qualsiasi modalità o formato.

scongiurare questa sesta grande estinzione che minaccia milioni di specie, compreso l'*Homo sapiens*, noi stessi!

Per capire che cos'è la biodiversità dobbiamo partire dalla comprensione di cosa sia un *ecosistema*: un insieme di piante, animali e vita microscopica che interagisce con la parte abiotica (non vivente) di un determinato ambiente. La chiave di volta è che questo insieme di organismi viventi e di ambiente non vivente è un sistema in cui tutti interagiscono contemporaneamente. Gli studiosi per comprendere gli ecosistemi analizzano i flussi e le dinamiche del sistema: la circolazione dei nutrienti nell'ambito di una rete alimentare e i processi di metabolismo, ossidazione, respirazione, fotosintesi e gli altri processi di base degli organismi viventi che fanno parte del sistema; e i modi in cui questa varietà di specie, e di singoli organismi nell'ambito di una singola specie, influenzano il comportamento di tutto l'ecosistema.

Un altro aspetto fondamentale è la varietà biologica, o *biodiversità*. La biodiversità è la variabilità della vita che si manifesta a tutti i livelli di organizzazione: sia la variabilità intraspecifica (ciascuno di noi è diverso dagli altri, grazie alle varianti del rispettivo corredo genetico) sia la varietà tra le specie nell'ambito di un ecosistema e le relazioni tra specie, come quelle tra predatore e preda, di mutualismo o di parassitismo. Le interazioni tra le specie determinano alcune caratteristiche di fondo di un ecosistema, come la sua *produttività biologica* (per esempio in termini di prodotto della fotosintesi e di quantità di materia vivente o biomassa presente in quell'ecosistema) e la sua *resilienza agli shock*, come cambiamenti di clima, introduzione nel sistema di nuove specie o sovrasfruttamento di una parte del sistema a opera dell'uomo (per esempio un eccesso di pesca, di taglio di alberi o di caccia).

Infine, la biodiversità comprende la diversità delle specie tra un ecosistema e l'altro. Le interazioni tra ecosistemi, anche a grande distanza (per esempio tra i desertici e gli umidi), influenzano il funzionamento di ciascun ecosistema e la regolazione della Terra nel suo complesso. Se un bioma critico (come le foreste pluviali delle zone equatoriali o la regione artica) subisce un forte cambiamento, per effetto per esempio del cambiamento climatico indotto dall'uomo, ciò può avere profondi effetti sugli altri ecosistemi per via di varie interazioni a grande distanza tra i processi della Terra riguardanti precipitazioni, venti, circolazione oceanica, cambiamenti chimici e così via.

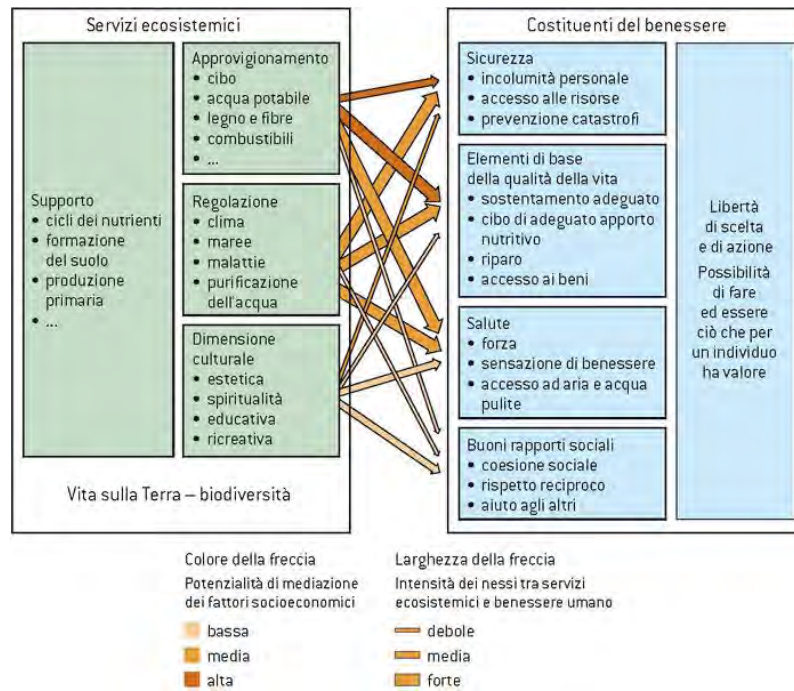
Perciò, per comprendere la biodiversità dobbiamo comprendere la variabilità della vita a tutti i livelli della sua organizzazione, e come tale variabilità influenzi in modo rilevante la performance degli ecosistemi. Uno degli studi più importanti sul funzionamento degli ecosistemi è consistito in un vasto progetto globale che nel 2005 ha prodotto un rapporto, il *Millennium Ecosystem Assessment* o MEA (MEA, 2005), che ha analizzato i principali ecosistemi del mondo in una prospettiva globale, cercando di inquadrarne concettualmente

il funzionamento, l'interazione e lo svolgimento di varie funzioni, o *servizi ecosistemici*, che arrecano benefici all'umanità.

Uno dei principali schemi concettuali prodotti dal MEA è illustrato nella [Figura 13.1](#). Alla base c'è l'idea di definire le influenze che gli ecosistemi hanno sul benessere umano. La parte sinistra descrive quattro categorie di servizi ecosistemici. La prima è formata dai *servizi di approvvigionamento*, che comprendono i modi in cui gli ecosistemi provvedono direttamente alle necessità umane: cibo, acqua potabile, legno e fibre per realizzare strutture e indumenti, biomasse per combustibili. La seconda categoria è costituita dai *servizi di regolazione*, che comprendono le varie funzioni svolte dagli ecosistemi nel controllare i modelli climatici fondamentali, la trasmissione delle malattie e i cicli dei nutrienti che rivestono un'importanza essenziale per l'umanità, come i cicli dell'acqua, dell'azoto o dell'ossigeno. Gli ecosistemi influiscono enormemente sulla regolazione del clima. Se quelli delle regioni artiche e antartiche venissero drasticamente modificati dai cambiamenti climatici indotti dall'uomo, ciò avrebbe gigantesche retroazioni sul resto del pianeta. Per esempio, lo scioglimento delle grandi calotte glaciali dell'Antartide e della Groenlandia innalzerebbe drammaticamente i livelli dei mari in tutto il mondo, modificherebbe gli schemi fondamentali della circolazione oceanica e stravolgerebbe gli equilibri energetici e il clima complessivo della Terra. Lo scioglimento dei ghiacci della tundra potrebbe liberare enormi quantità di metano e biossido di carbonio, producendo giganteschi effetti di amplificazione delle emissioni di gas serra indotte dall'uomo.

**Figura 13.1** Influenze tra ecosistemi e benessere umano





Fonte: *Ecosystems and Human Wellbeing: Synthesis*, 2005, Washington, DC, Island Press (Millennium Ecosystem Assessment), [www.unep.org/maweb/documents/document.354.aspx.pdf](http://www.unep.org/maweb/documents/document.354.aspx.pdf)

Un altro esempio di servizi di regolazione è il controllo delle maree. Le caratteristiche topografiche di ecosistemi come le foreste di mangrovia proteggono spesso le popolazioni umane che vivono vicino alle coste. Se queste caratteristiche fossero modificate dall'azione umana le conseguenze potrebbero essere tremende. Aree che un tempo godevano di una protezione naturale grazie alle caratteristiche fisiche e biologiche degli ecosistemi possono ritrovarsi fortemente esposte alle maree, come è accaduto nel Golfo del Messico, intorno a New Orleans, dove l'attività umana, intervenendo sul corso del Mississippi, ha finito per alterare la dinamica delle maree accrescendo la vulnerabilità della città alle devastazioni dell'uragano Katrina del 2005. Gli ecosistemi regolano anche gli agenti patogeni e nocivi, e il loro degrado consente la diffusione di nuovi patogeni, parassiti o specie invasive, con devastanti conseguenze per la produzione alimentare e per la salute umana. I cambiamenti degli ecosistemi (che per esempio possono diventare più umidi, più aridi o più caldi, oppure aprirsi a nuove interazioni tra specie) possono portare alla nascita di nuove patologie, come le *malattie zoonotiche*. Un esempio di queste malattie, che si diffondono dagli animali all'uomo, è l'HIV/AIDS, trasmessosi dagli scimpanzé agli umani un centinaio d'anni fa da qualche parte in Africa occidentale, forse per effetto della caccia e del consumo di scimpanzé come *bushmeat*.

Le specie invasive sono quelle introdotte dall'esterno in un ecosistema. Gli uomini trasportano spesso piante e animali da un ecosistema all'altro, a volte deliberatamente (per esempio a fini di coltivazione o di rimboschimento) e a volte accidentalmente. Il problema è che le specie di nuova introduzione possono sconvolgere la funzione regolatoria di un ecosistema, per esempio quando la specie non trova nel nuovo ecosistema predatori naturali e dunque si moltiplica drammaticamente, impossessandosi delle catene alimentari ed espellendo le specie native.

La terza categoria di servizi ecosistemici è quella dei cosiddetti *servizi di supporto*. Ne fanno parte processi come i cicli dei nutrienti e la formazione del suolo, attraverso l'interazione di processi biotici e abiotici. Sia i cicli dei nutrienti che la formazione del suolo svolgono un ruolo cruciale nella produttività dell'agricoltura. Senza suoli sani, disponibilità di azoto e altri servizi di supporto (per esempio l'azione di impollinatori selvatici come i bombi) le nostre risorse alimentari crollerebbero.

La quarta e ultima categoria individuata dal MEA è quella dei *servizi culturali*: i vari modi in cui gli ecosistemi arricchiscono i valori umani, l'estetica, la religione e la cultura in genere. Uno dei massimi scienziati del nostro tempo, il grande biologo di Harvard Edward O. Wilson, ha affermato che l'amore per la biodiversità è qualcosa di profondamente radicato nell'umanità, un'eredità del lungo processo evolutivo dell'uomo. Wilson usa il termine *biofilia*, che definisce come «la spinta ad affiliarsi ad altre forme di vita». Wilson ha fornito ampie e convincenti prove a sostegno di questa tesi, basate sul vasto *corpus* di studi antropologici da cui emerge che in determinati contesti naturali ci sentiamo a casa e che il loro degrado ci può turbare profondamente sul piano culturale, del benessere mentale, del senso estetico e della qualità complessiva di vita (Wilson, 1984).

Tra biodiversità e servizi ecosistemici esiste un importante collegamento di fondo (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2010). La biodiversità promuove la salute, la vitalità e la produttività degli ecosistemi, consentendo loro di erogare i servizi di approvvigionamento, regolazione, supporto e cultura. La biodiversità a rischio intacca le funzioni degli ecosistemi e dunque i servizi ecosistemici. Tutelare la biodiversità è quindi fondamentale per proteggere i servizi ecosistemici. Gli scienziati hanno per esempio verificato che la riduzione della biodiversità delle specie ittiche (che si riscontra in tutto il mondo) riduce la produttività delle zone di pesca. Lo stesso vale per l'agricoltura. I sistemi agricoli caratterizzati da una maggiore biodiversità hanno una produzione più elevata e resiliente nel lungo periodo. Ciononostante, molti sistemi, in tutto il mondo, vanno incontro a una drammatica perdita di biodiversità, poiché si incoraggiano le *monocolture*, si raccomanda di puntare sulla varietà che assicura rendimenti più elevati, anziché piantarne molte, per esempio di un determinato alimento di base come riso o mais, come si faceva tradizionalmente. Il risultato a breve termine è un aumento della produzione: ma coltivare

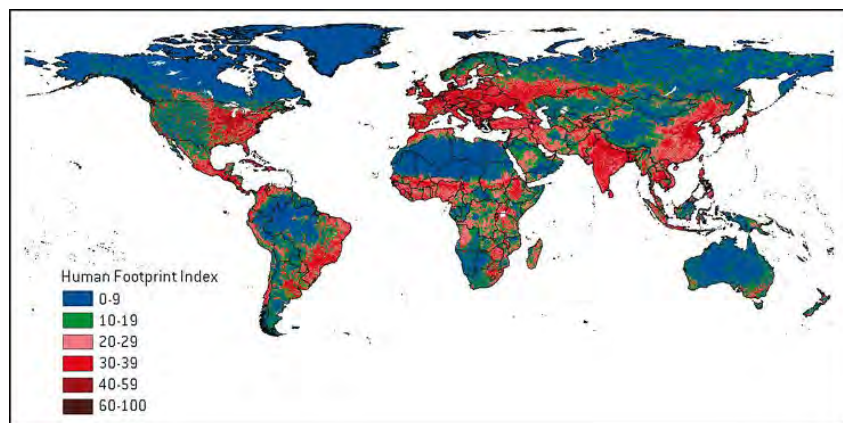
una sola tra le tante varietà di una specie espone fortemente il produttore a possibili shock, come cambiamenti meteorologici o presenza di un nuovo parassita o agente patogeno. In questi casi si parte da un incremento di produttività e si può arrivare a una catastrofe se la regione subisce una qualche crisi grave come siccità, inondazioni, ondate di calore, arrivo di specie invasive o di nuovi patogeni.

Tirando le somme, i servizi ecosistemici sono essenziali alla sopravvivenza e al benessere dell'uomo. E la biodiversità a sua volta è vitale per il buon funzionamento degli ecosistemi. Ma la biodiversità oggi è minacciata come non mai da attività umane sconsiderate e inconsapevoli. Stiamo minando le basi stesse della nostra sopravvivenza biologica e della nostra vitalità culturale. Innanzitutto, perciò, esamineremo le minacce alla biodiversità e alle funzioni degli ecosistemi per poi vedere cosa possiamo fare per ribaltare queste pericolose tendenze.

### **Biodiversità minacciata**

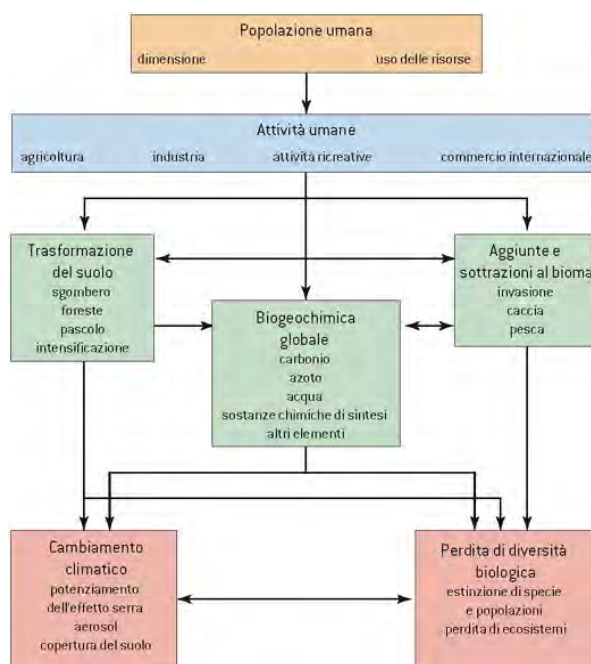
In tutti gli ecosistemi la biodiversità è oggi fortemente a rischio. È intaccata, degradata e gravemente minacciata su tutto il pianeta. Riportare sotto controllo questi cambiamenti sarà, per varie ragioni, molto difficile. Un utile punto di partenza per capire l'impatto dell'uomo sulla biodiversità è la mappa dell'impronta umana elaborata dall'Earth Institute ([Fig. 13.2](#)). I miei colleghi hanno selezionato un certo numero di indicatori, come densità di popolazione, cambiamenti di destinazione del suolo, presenza di infrastrutture, ferrovie, strade e altri cambiamenti di origine umana, li hanno aggregati e ponderati e hanno usato le informazioni per misurare l'impronta ecologica dell'uomo nelle varie parti del mondo. La mappa dimostra quanto sia vasta e pervasiva l'attività umana, e con essa la sua influenza. L'impatto è significativo ovunque, a eccezione degli ambienti estremi come le regioni desertiche, alcune parti delle foreste pluviali equatoriali (anch'esse peraltro minacciate) e le regioni più prossime ai poli (situate a latitudini maggiori), attualmente troppo fredde per essere coltivate. Tutto il resto del pianeta mostra la forte impronta dell'uomo.

**Figura 13.2** Human Footprint Index per misurare l'influenza relativa dell'uomo nel pianeta



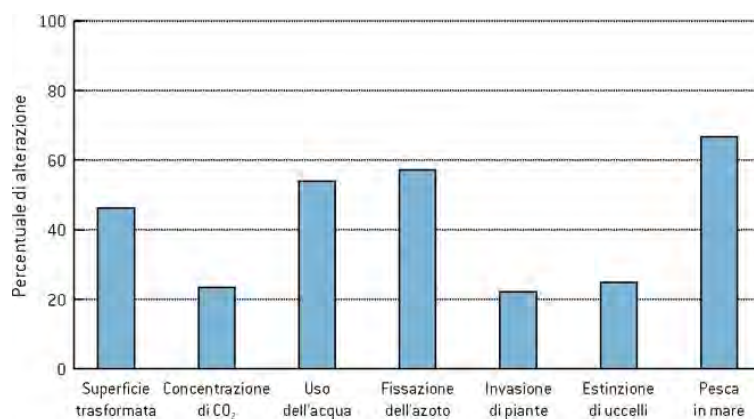
Fonte: © 2008. The Trustees of Columbia University in the City of New York, Center for International Earth Science Information Network (CIESIN). *The Last of the Wild* data set, New York, Columbia University and Wildlife Conservation Society, the Bronx Zoo, [www.sedac.ciesin.columbia.edu/wildareas](http://www.sedac.ciesin.columbia.edu/wildareas)

**Figura 13.3** Modello degli effetti diretti e indiretti dell'uomo sul sistema Terra



Fonte: Vitousek Peter M., Harold A. Mooney, Jane Lubchenco, Jerry M. Melillo, 1997, «Human Domination of Earth's Ecosystems», *Science*, 277(5352), pp. 494-499. Riprodotto per concessione AAAS

**Figura 13.4** Predominio o alterazione di alcuni dei principali componenti del sistema Terra da parte dell'uomo



Fonte: Vitousek Peter M., Harold A. Mooney, Jane Lubchenco, Jerry M. Melillo, 1997, «Human Domination of Earth's Ecosystems», *Science*, 277(5352), pp. 494-499

Uno studio analogo, all'epoca pionieristico, fu realizzato oltre quindici anni fa dal grande ecologo Peter Vitousek con alcuni suoi colleghi, che cercavano di rispondere alla domanda: di quanta parte degli ecosistemi globali si sta appropriando l'umanità? Il quadro concettuale di tale studio (Vitousek et al., 1997) è illustrato nel diagramma della [Figura 13.3](#). Vitousek e i suoi colleghi iniziarono passando in rassegna i vari modi in cui gli esseri umani esercitano un'influenza sul pianeta e cercarono di valutare l'impatto umano sugli ecosistemi con diversi, suggestivi criteri di misurazione. Quanta superficie terrestre è stata trasformata dall'uomo? In che misura l'umanità ha modificato il ciclo del carbonio? Che effetti ha avuto l'uomo sull'uso dell'acqua e sul ciclo idrologico?

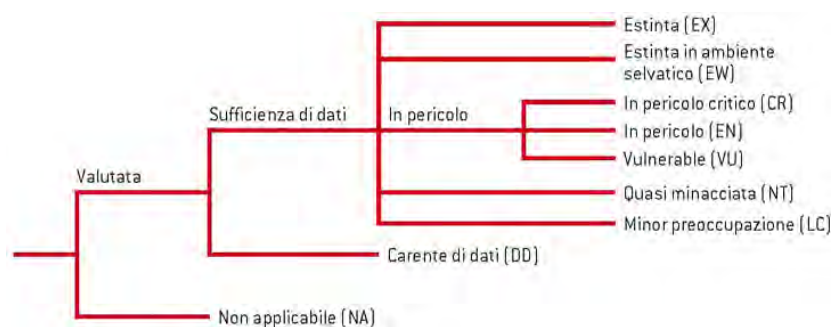
Le loro conclusioni all'epoca diedero una misura dell'impatto umano sugli ecosistemi del pianeta ([Fig. 13.4](#)) e oggi sarebbero ancora più forti. Gli uomini si sono appropriati di enormi territori per le proprie finalità. Vitousek iniziò analizzando la produttività primaria netta (PPN) del pianeta, e cioè la produzione totale di fotosintesi nel mondo. Poi si chiese in che percentuale quella PPN fosse stata prelevata dalla specie umana ai propri fini, e misurò questo dato sommando la fotosintesi di tutte le terre controllate dall'uomo – coltivate, adibite a pascolo o a foresta – e aggiungendo la fotosintesi mancata a causa di insediamenti urbani o di infrastrutture come le strade.

Il risultato è sbalorditivo. L'umanità oggi preleva almeno il 40-50 per cento di tutta la fotosintesi del pianeta. Ci siamo impadroniti delle risorse alimentari essenziali del mondo – la produzione di fotosintesi – non nell'interesse di tutte le specie, ma solo della nostra. È come invitare a un ricevimento 10 milioni di commensali (tante sono le specie sul pianeta) e annunciare che metà delle vivande è destinata a un unico ospite, *l'Homo sapiens*. Ecco qual è probabilmente la minaccia numero uno alla biodiversità: è come se l'umanità stesse letteralmente divorando il pianeta, eliminando così le altre specie!

Analizziamo il problema da un'altra prospettiva. Se ci basassimo sui numeri degli altri mammiferi terrestri, una specie come la nostra – un mammifero che da adulto pesa mediamente 50-75 chili – normalmente conterebbe su tutto il pianeta qualche decina di milioni di esemplari. Invece, in conseguenza delle tante rivoluzioni tecnologiche e culturali, l'umanità non si conta più in milioni ma in miliardi di individui. Moltiplicando la propria popolazione (che dal 1750 a oggi è decuplicata), l'uomo ha preteso per sé una superficie sempre maggiore: per coltivare cereali, allevare animali e procurarsi prodotti delle foreste e fibre. L'impronta umana è onnipresente. L'appropriazione di PPN è sbalorditiva. E il risultato è devastante per la biodiversità.

Come vediamo dalle conclusioni di Vitousek, l'impatto umano non è limitato all'uso del suolo, ma si estende a tutto il pianeta. L'umanità ha modificato in modo sostanziale il ciclo del carbonio e ha aumentato a oggi il biossido di carbonio nell'atmosfera a 400 parti per milione (ppm) contro le 280 all'inizio dell'era industriale. Si è appropriata di enormi quantità di acqua, specialmente per produrre cibo, e in molte parti del mondo si trova a fronteggiare crisi idriche. Si è impadronita del ciclo dell'azoto, trasformando l' $N_2$  dell'atmosfera in azoto reattivo (nitrati, nitriti, ammoniaca ecc.) utilizzabile dalle piante. Ha introdotto negli ecosistemi, in modi a volte intenzionali e a volte accidentali, numerose specie invasive, con effetti dirompenti e drammatici sugli ecosistemi e sulle reti alimentari. Ha spinto all'estinzione molte altre specie (come lo studio di Vitousek dimostra nel caso degli uccelli). E infine, come si vede sempre nella [Figura 13.4](#), ha profondamente alterato l'abbondanza della fauna ittica in tutto il mondo con una sistematica pesca in eccesso e con altri cambiamenti agli ecosistemi marini (inquinamento degli oceani, alterazioni della composizione chimica dei mari e distruzione di caratteristiche fisiche come i fondali e le barriere coralline).

**Figura 13.5** Il sistema IUCN di classificazione delle specie



Fonte: IUCN 2001

L'umanità sta mettendo a repentaglio un numero talmente grande di specie che ormai siamo costretti a tenerne un elenco che va sistematicamente aggiornato. Compito di cui si occupa l'Unione Mondiale per la Conservazione della Natura (IUCN). Il diagramma della [Figura 13.5](#) presenta il sistema di classificazione dello IUCN, che spazia dalle specie non minacciate a quelle che abbiamo già portato all'estinzione. Teniamo presente che il numero totale delle specie esistenti sul pianeta è ignoto, con stime che variano tra 10 e 100 milioni. La comunità scientifica mondiale e lo IUCN le stanno ancora classificando e la maggior parte non è mai stata valutata: un numero elevato di specie viene spinto all'estinzione ancora prima di averne scoperto l'esistenza. Siamo più rapidi nel distruggere gli habitat di queste specie e ad appropriarci delle loro risorse idriche e alimentari che nel riuscire a individuare e denominare le specie che noi stessi minacciamo con le nostre azioni.

**Figura 13.6** Lista rossa delle specie minacciate

In pericolo critico (CR)													
Gruppo	1996/98	2000	2002	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mammiferi	169	180	181	184	162	162	163	188	188	188	194	196	196
Uccelli	168	182	182	182	179	181	189	190	192	190	189	197	192
Rettili	41	56	55	57	64	73	79	86	93	106	137	144	151
Anfibi	18	25	30	30	413	442	441	475	484	486	498	509	519
Pesci	157	156	157	162	171	253	254	289	306	376	414	415	413
Insetti	44	45	46	46	47	68	69	70	89	89	91	119	120
Molluschi	257	222	222	250	265	265	268	268	291	373	487	549	548
Piante	909	1,014	1,046	1,276	1,490	1,569	1,569	1,575	1,577	1,619	1,731	1,821	1,920

In pericolo (EN)													
Gruppo	1996/98	2000	2002	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mammiferi	315	340	339	337	352	348	349	448	449	450	447	446	446
Uccelli	235	321	326	331	345	351	356	361	362	372	382	389	389
Rettili	59	74	79	78	79	101	139	134	150	200	284	296	313
Anfibi	31	38	37	37	729	738	737	755	754	758	764	767	773
Pesci	134	144	143	144	160	237	254	269	298	400	477	494	530
Insetti	116	118	118	118	120	129	129	132	151	166	169	207	215
Molluschi	212	237	236	243	221	222	224	224	245	328	417	480	480
Piante	1,197	1,266	1,291	1,634	2,239	2,258	2,278	2,280	2,316	2,397	2,564	2,655	2,871

Vulnerabile (VU)													
Gruppo	1996/98	2000	2002	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mammiferi	612	610	617	609	587	583	582	505	505	493	497	497	498
Uccelli	704	680	684	681	688	674	672	671	669	678	682	727	727
Rettili	153	161	159	158	161	167	204	203	226	288	351	367	383
Anfibi	75	83	90	90	628	631	630	675	657	654	655	657	656
Pesci	443	452	442	444	470	681	693	717	810	1,075	1,137	1,149	1,167
Insetti	377	392	393	389	392	426	425	424	471	478	481	503	500
Molluschi	451	479	481	474	488	488	486	486	500	587	769	828	843
Piante	3,222	3,331	3,377	3,864	4,592	4,591	4,600	4,602	4,607	4,708	4,861	4,914	5,038

Fonte: IUCN Red List, versione 2014

Lo IUCN ha poi una speciale classificazione: la Lista rossa delle specie più a rischio ([Fig. 13.6](#)). Le cifre sono davvero spaventose, perché il numero delle specie gravemente minacciate è aumentato persino nel breve arco di tempo cui fa riferimento la Lista rossa. Ciò in parte accade per effetto della scoperta e classificazione di nuove specie, ma in larga misura perché l'attività umana in tutto il mondo sta spingendo le specie fino a una soglia critica in cui la specie è a rischio o addirittura si estingue. Innumerevoli specie stanno scomparendo: da piante ad anfibi, fino a impollinatori come le api o a grandi primati.

Le pressioni dovute all'uomo provengono da ogni direzione: cambiamenti di uso del suolo, esaurimento delle risorse idriche, azoto e altri flussi chimici provocati dall'uomo, alterazioni del clima, sovrasfruttamento (attraverso la pesca, il taglio degli alberi, la caccia e altri processi estrattivi), urbanizzazione e così via. Le cause sono talmente variegata e intrecciate all'economia mondiale e all'aumento della popolazione umana che invertire questi trend negativi sarà molto difficile. Sono passati più di vent'anni da quando l'umanità ha sottoscritto, al Summit sulla Terra di Rio del 1992, la Convenzione sulla diversità biologica (CBD), e ancora dobbiamo cominciare a rallentare la distruzione della biodiversità. Insomma, su questo fronte l'umanità inizia appena a riconoscere i problemi, non le soluzioni.

## Oceani e pesca

Oltre a creare enormi difficoltà a tutti i tipi di ecosistemi terrestri (polari, alpini, foreste pluviali tropicali, terre aride), l'uomo sta esercitando pressioni spaventose anche sui mari e sui loro ecosistemi. Stiamo modificando la chimica di base degli oceani. Stiamo avvelenando i mari con un inquinamento provocato da enormi sversamenti petroliferi e altri disastri. E stiamo degradando la biodiversità marina attraverso altre forme di attività umana, in primo luogo pesca in eccesso e sovrasfruttamento della vita marina in genere.

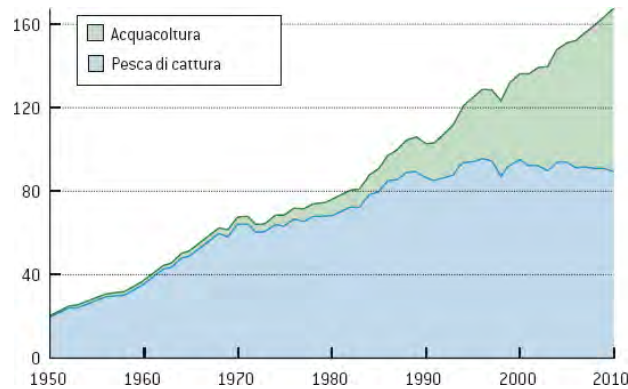
Gli oceani coprono tre quarti della superficie terrestre; quindi non sono certo un aspetto marginale nel rapporto dell'uomo con la Terra. In tutto il mondo, i mari sono costellati di città che dipendono da essi per i commerci, l'attività economica, per l'approvvigionamento di cibo, proteine e nutrienti di grande valore come gli acidi grassi omega 3 presenti nel pesce che consumiamo. Preservare la salute dei mari è essenziale al benessere umano. Come in altri ambiti dell'economia, anche nel caso degli oceani la nostra capacità tecnologica di appropriarci dei servizi ecosistemici, per esempio di localizzare e catturare il pesce, negli ultimi sessant'anni è enormemente aumentata. Siamo diventati «padroni» dei mari fino al punto di metterne a repentaglio la vita. Padronanza della tecnologia, ahimé, non significa intelligenza, responsabilità o lungimiranza.



L'andamento della produzione ittica mondiale dal 1950 al 2010 è mostrato nella [Figura 13.7](#). Il fenomeno è scomposto in due: la pesca, ossia la cattura di pesce «selvatico», prevalentemente nei mari (ma anche in fiumi e laghi), e l'acquacoltura, ossia l'allevamento ittico. La prima componente nel 1950 ammontava a circa 20 milioni di tonnellate, nel 1990 era salita a 80 milioni di tonnellate e da allora si è stabilizzata. L'acquacoltura invece, da poco più di zero nel 1950, è arrivata nel 1990 a circa 20 milioni di tonnellate e a circa 75 nel 2010. Il drammatico aumento della pesca, pressoché quadruplicata, sottostima peraltro il reale incremento di catture, in quanto i dati non prendono in considerazione tutta la vasta biomassa di pesci e altre forme di vita marina indesiderate, che vengono scartate e rigettate in acqua dai pescatori.

Dai dati della figura emerge una lezione di fondo. La pesca ha raggiunto il massimo intorno al 1990 e gli ulteriori incrementi produttivi sono venuti dall'acquacoltura. La si può considerare una cattiva notizia, seguita da una buona, che però a sua volta ne porta un'altra cattiva. La cattiva notizia numero uno è che la pesca nei mari ha raggiunto i limiti, anzi in realtà li ha superati: la pesca in eccesso ha provocato in tutto il mondo il declino o il collasso totale di molte zone di pesca. La buona notizia è che l'acquacoltura ha saputo crescere per far fronte all'aumento della domanda a fini alimentari: ed è davvero un'ottima notizia, perché il pesce è una componente essenziale e molto valida dell'alimentazione umana, particolarmente ricca di oli e proteine di cui abbiamo bisogno. Ma questa ottima notizia è accompagnata da una seconda cattiva notizia: l'acquacoltura è a sua volta una seria minaccia per l'ambiente. L'allevamento può favorire la diffusione di malattie, la dispersione di nutrienti in eccesso e di rischi per le popolazioni ittiche selvatiche dovute alla dispersione in mare di esemplari allevati. L'acquacoltura gestita responsabilmente può essere estremamente positiva, ma è una sfida molto complessa in cui le cose che possono andare per il verso sbagliato sono davvero tante.

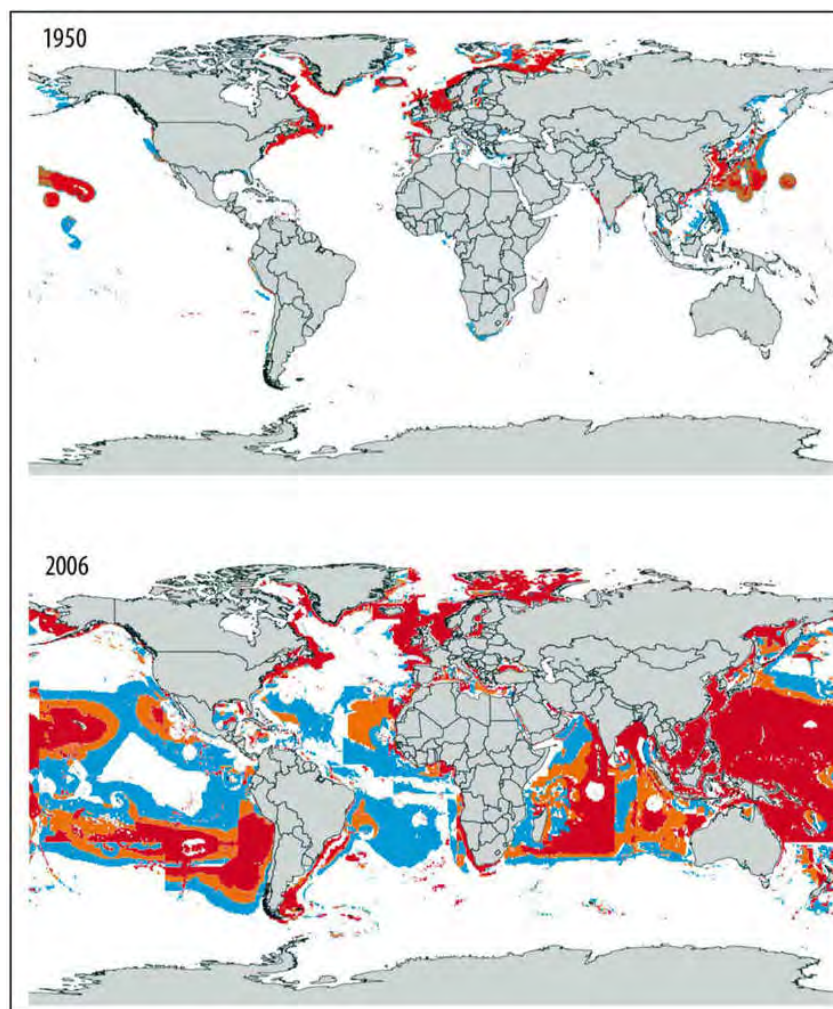
**Figura 13.7** Produzione ittica totale (acquacoltura e pesca di cattura), 1950-2010, in milioni di tonnellate



Fonte: FAO/FishStat database, Wikimedia Commons, CC BY-SA 3.0

Com'è avvenuto il massiccio incremento del pescato? È stato il risultato di un fortissimo aumento dell'attività di pesca, documentato nella [Figura 13.8](#), che mette a confronto l'intensità della pesca nel mondo rispettivamente nel 1950 e nel 2006. Nel 1950 l'attività era concentrata in poche aree costiere e fluviali, mentre nel 2006 avviene in tutti i mari, anche a grandissima distanza dalla terraferma: ovunque sia possibile cercare e catturare grandi quantità di pesce. Come tanti altri ambiti dell'economia, anche la pesca marittima ha tratto vantaggio dagli enormi progressi tecnici, come l'uso di palamiti molto più efficaci, di vari tipi di ecoscandagli per localizzare i banchi a grande distanza e di reti a strascico, che per catturare i pesci e le altre forme di vita marina dei fondali marini sono spesso usate in modi tali da devastare completamente le complesse ecologie di questo mondo tanto ricco di biodiversità.

**Figura 13.8** L'aumento dell'attività di pesca nel mondo dal 1950 al 2006



Fonte: © WWF 2012, *Living Planet Report 2012*, WWF International, Gland, Switzerland

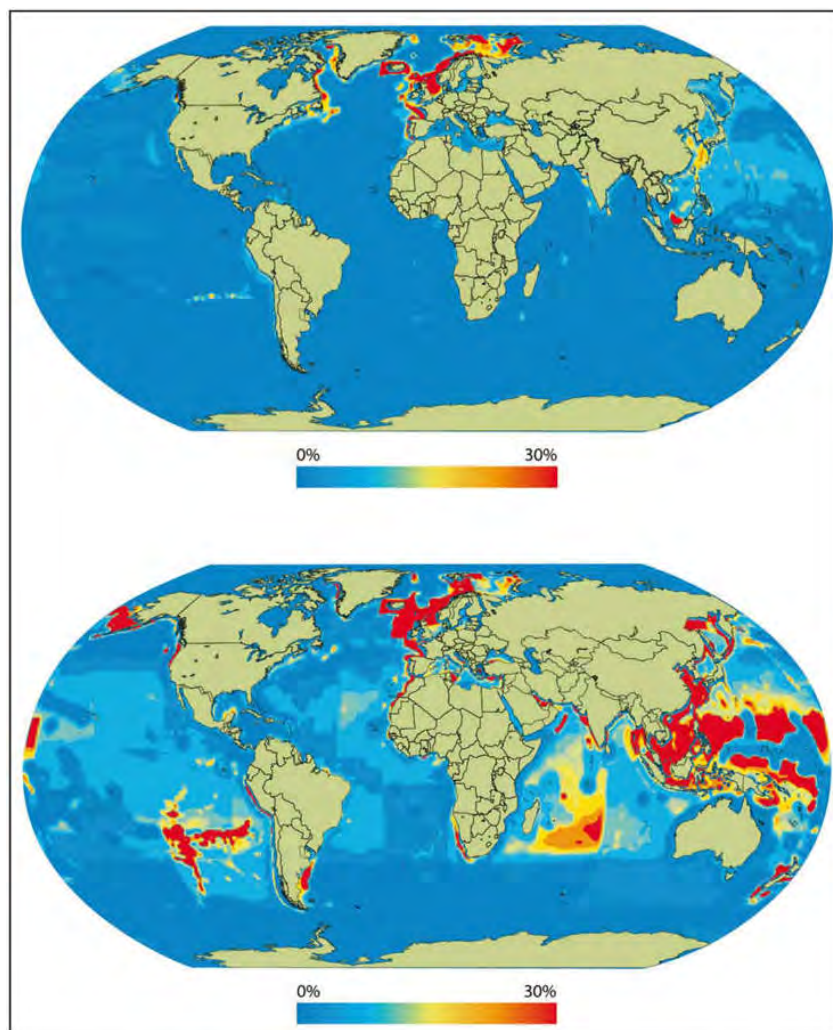
La conseguenza è che i progressi tecnologici della pesca, come accade in tanti altri ambiti, non hanno giocato affatto in favore della biodiversità e della sostenibilità degli ecosistemi marini. Hanno consentito di aumentare enormemente le quantità pescate, ma anche prodotto l'esaurimento degli stock ittici, un'enorme perdita di biodiversità e una grave minaccia per la produttività degli ecosistemi marini.

Un indicatore dell'impatto complessivo dell'attività umana sono i volumi di produzione primaria necessari al sostentamento del pesce catturato in una determinata zona di mare, misurati in percentuale sulla fotosintesi totale di quella zona. Per esempio, se il fabbisogno del pescato di una certa zona equivale a un terzo di tutta la fotosintesi di quella zona, possiamo affermare che l'uomo si appropria di un terzo della produzione primaria di quella zona. Questo concetto, ideato dall'oceanologo Wilf Swartz e altri, è una variante della nozione di appropriazione umana di PPN ideata e applicata da Vitousek alla fotosintesi degli ecosistemi terrestri (Swartz et al., 2010). I risultati di quest'analisi sono rappresentati nella

[Figura 13.9](#), che evidenzia a livello mondiale le zone di pesca in cui la PPN associata ai volumi di pesca ha già raggiunto la soglia di rischio del 30 per cento della produzione primaria. Mettendo a confronto la situazione nel 1950 e nel 2005 ci rendiamo conto dell'enorme aumento dell'appropriazione umana della produzione primaria del mare.

Un'implicazione di questa scoperta è che l'umanità non solo sta comprimendo i livelli di abbondanza delle popolazioni ittiche al punto da minacciare la loro stessa sopravvivenza, ma sta anche modificando la *struttura e il funzionamento* degli ecosistemi marini. Un esempio è il fenomeno per cui la pesca si sposta sempre più in basso lungo la catena trofica. L'umanità prima divora, ed esaurisce, i pesci in cima alla catena alimentare, i proverbiali pesci grandi che mangiano quelli piccoli. Poi, dopo aver esaurito le popolazioni in cima alla catena alimentare, mangia i pesci più piccoli, esaurendo via via anche i loro stock (cioè spingendoli all'estinzione o a popolazioni molto piccole). Passo dopo passo, puntiamo su pesci sempre più piccoli, avvicinandoci sempre più alla base della catena alimentare (ossia a pesci che si nutrono direttamente del prodotto della fotosintesi marina anziché di altri pesci). Gli ittiologi hanno misurato il livello trofico medio del pescato, notando che con il passare del tempo aumenta sempre più la componente che si colloca in basso nella catena trofica. L'uomo è molto incline a mangiare quei prelibati pesci in cima alla catena alimentare, i predatori dei predatori dei predatori: perciò questi pesci si stanno rapidamente esaurendo, costringendoci a scendere lungo la catena alimentare.

**Figura 13.9** Espansione geografica e impronta ecologica della pesca tra il 1950 e il 2005



*Fonte:* Swartz W., Sala E., Tracey S., Watson R., Pauly D., 2010, «The Spatial Expansion and Ecological Footprint of Fisheries (1950 to Present)», *PLoS ONE*, 5(12), e15143, doi:10.1371/journal.pone.0015143, [www.seaaroundus.org](http://www.seaaroundus.org)

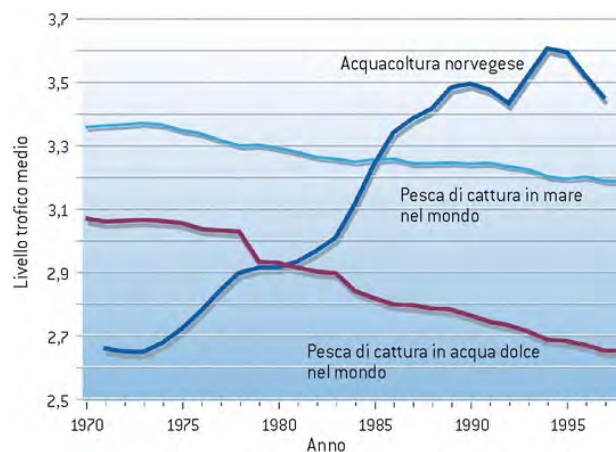
Gli ecologi parlano di «livello trofico» degli organismi. Le piante che autoproducono il proprio nutrimento sono dette *autotrofe* e si collocano al livello trofico 1.0. Tutte le specie animali devono procurarsi cibo mangiando autotrofi o altre specie di animali, e perciò sono dette *eterotrofe*. Gli erbivori che si nutrono direttamente di autotrofi si collocano al livello trofico 2.0, i carnivori che si nutrono di erbivori al livello trofico 3.0, i carnivori che mangiano altri carnivori a livello 4.0, e così via risalendo sulla catena alimentare.

Il fatto che l'umanità peschi più in basso lungo la catena alimentare significa che la nostra dieta inizia consumando pesce selvatico di alto livello trofico e poi via via passa a specie di livello trofico inferiore. Questo fenomeno è rappresentato nella [Figura 13.10](#), che presenta l'andamento del livello trofico medio dei consumi di pesce sia selvatico che d'allevamento. Che si tratti di pesca marittima o in acqua dolce, l'umanità sta consumando pesci di livello

trofico via via inferiore, e ciò conferma ulteriormente che l'uomo sta esaurendo gli stock delle specie che si collocano più in alto nella scala trofica.

Vediamo anche che l'acquacoltura, molto sviluppata in Norvegia, produce pesci di livello trofico elevato, come il salmone dell'Atlantico (livello superiore a 4) e il salmerino alpino. Si tratta di specie estremamente valide per l'alimentazione umana, ma complicate dal punto di vista ecologico. I pesci di alto livello trofico che vivono in cattività richiedono enormi quantità di farina di pesce, la cui produzione si basa a sua volta su specie di livello trofico inferiore catturate in mare. Perciò, il fatto che i pesci vengano allevati non significa che non abbiano un impatto sui mari. Un aumento dell'acquacoltura di specie di alto livello trofico aumenta a sua volta la domanda di farina di pesce, che a sua volta mette sotto pressione gli ecosistemi marini.

**Figura 13.10** Il livello trofico medio delle zone di pesca nel mondo (1970-2000)



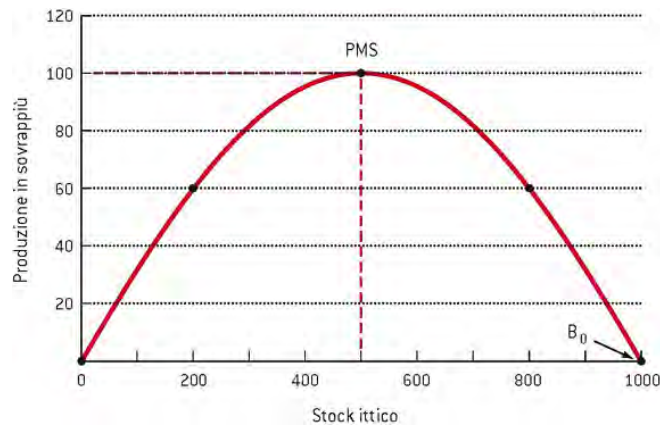
*Fonte:* Pauly Daniel, Villy Christensen, Sylvie Guenette, Tony J. Pitcher, U. Rashid Sumaila, Carl J. Walters, R. Watson, Dirk Zeller, 2002, «Towards Sustainability in World Fisheries», *Nature*, 418, pp. 689-695. Riprodotto per concessione di Macmillan Publishers Ltd.

Gli ecologi marini hanno cercato di stimare il prodotto massimo sostenibile (PMS) di un certo tipo di pesce, al fine di individuare il livello di pesca sicuro. La domanda che si sono posti è: in che misura in una determinata zona di pesca (mare, fiume o lago) si può catturare un certo tipo di pesce con la certezza di non ridurre lo stock di quella zona?

La risposta tipica è la curva a U rovesciata della [Figura 13.11](#). Consideriamo una certa zona marina di pesca. Supponiamo che in quest'area, in assenza di pesca, vivano 1.000 individui, o più realisticamente 1.000 tonnellate di pesce di un certo tipo. Poiché questo è il

livello al quale lo stock è stabile (e massimizzato), qualsiasi prelievo attraverso la pesca è inevitabilmente destinato a ridurlo.

**Figura 13.11** Modello per il calcolo del prodotto massimo sostenibile (PMS)



Supponiamo ora che lo stock sia di 800. In assenza di pesca, il livello tenderebbe gradualmente a salire a 1.000. L'anno successivo, per esempio, passerebbe da 800 a 860, con un incremento netto di 60. Se la pesca ammonta a 60, l'anno dopo il livello rimarrà invariato a 800. Possiamo dire perciò che una zona di pesca con una popolazione potenziale di 1.000 ma effettiva di 800 può sostenere ogni anno un'attività di pesca di 60 senza che lo stock diminuisca né aumenti. Nella figura, una zona di pesca con una popolazione effettiva di 800 ha una produzione in sovrappiù di 60. Supponiamo ora che lo stock scenda a 500. A questo livello la popolazione tende ad aumentare di 100 unità l'anno. Se ogni anno la pesca ammonta a 100, la popolazione rimane stabile a 500, e un volume di pesca di 100 risulta sostenibile. Come indica la U rovesciata, una popolazione di 500 ha una produzione in sovrappiù di 100.

Qual è il livello che massimizza la produzione in sovrappiù? Vediamo chiaramente che il PMS si ha esattamente quando la popolazione ittica è di 500, cioè metà della popolazione potenziale. A questo livello la zona di pesca può sostenere una cattura di 100 senza pregiudicare la stabilità dello stock. Che cosa accade invece se quell'anno la cattura passa a 200? Ovviamente lo stock ittico tenderà a ridursi, e l'anno dopo sarà di 400; e se si continua a pescare in eccesso, per esempio se l'anno dopo la cattura è nuovamente di 200, il terzo anno lo stock sarà inferiore a 300. La zona di pesca finirà per esaurirsi: niente più pesce, né future prospettive di pesca!

Il PMS dunque è uno degli strumenti di una politica che aspiri a dire ai pescatori qual è il livello di pesca sostenibile. Ma i pescatori daranno ascolto a questo consiglio? È possibile che ogni individuo cerchi di massimizzare la propria attività, augurandosi che gli altri

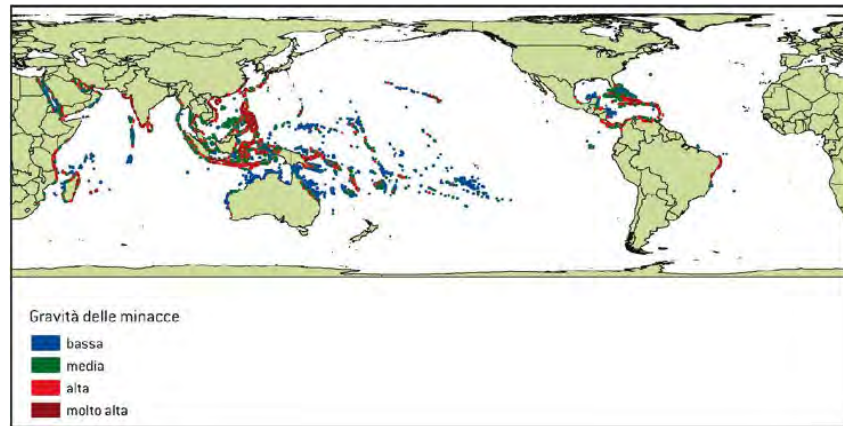
rispettino i limiti di sostenibilità. Il risultato sarà quella che si definisce una «tragedia dei beni comuni»: ogni pescatore pesca in eccesso e l'effetto combinato dell'azione di tutti i pescatori spinge la zona di pesca all'esaurimento. Per questa ragione il governo a volte è costretto a imporre un livello massimo totale di pesca, per esempio rilasciando permessi che stabiliscono per ogni imbarcazione un livello massimo di pesca consentita: se lo stock ittico è 500, la somma dei permessi annuali dev'essere pari a 100, che è il PMS annuale. Negli ultimi anni molte zone di pesca nel mondo hanno introdotto efficacemente sistemi di permessi commerciabili: i permessi totali sono pari al PMS stimato e le singole imprese possono comprarli e venderli. In questo modo chi ha produttività maggiore acquista permessi da chi ha produttività minore, e il limite del PMS totale viene rispettato.

Negli ultimi anni il concetto di PMS è stato ulteriormente complicato dal fatto che gli ecologi hanno compreso che non basta regolare la pesca di una specie per volta: occorre regolare l'ecosistema nel suo insieme. Se ci si limita a regolare una sola specie, le oscillazioni dell'abbondanza di quella specie potrebbero incidere negativamente sull'abbondanza di altre che dipendono dalla prima nella catena alimentare. Per questo motivo gli studiosi di ecologia marina parlano ormai di prodotto sostenibile a livello di ecosistema, e l'ecosistema è considerato in termini olistici.

Se l'unico problema degli oceani fosse la pesca eccessiva, avremmo già abbastanza problemi: il vero punto è che l'umanità sta attaccando gli ecosistemi marini su molti fronti contemporaneamente. La [Figura 13.12](#) illustra per esempio i rischi cui sono esposti in tutto il mondo i coralli. L'umanità sta minacciandone la vita in vari modi, come l'aumento dell'acidità marina, il riscaldamento dei mari, la distruzione del corallo da parte del turismo, la pesca in eccesso, il prelievo diretto di corallo (per esempio per ricavarne ornamenti), la pesca mediante esplosivi, l'inquinamento e la sedimentazione provocata da attività umane (attività edilizie, estrattive, deforestazione e inondazioni, che sono causa di sedimentazione di habitat corallini). Le attività umane su vari fronti stanno spingendo i coralli all'esaurimento e molte altre specie all'estinzione. Questi molteplici effetti – prelievo, inquinamento, cambiamento climatico e così via – illustrano la tesi più generale secondo cui le minacce dell'uomo alla biodiversità non si riducono a un unico fattore, ma nascono dalla somma di molti fattori.

**Figura 13.12** Principali minacce rilevate alle barriere coralline nel mondo





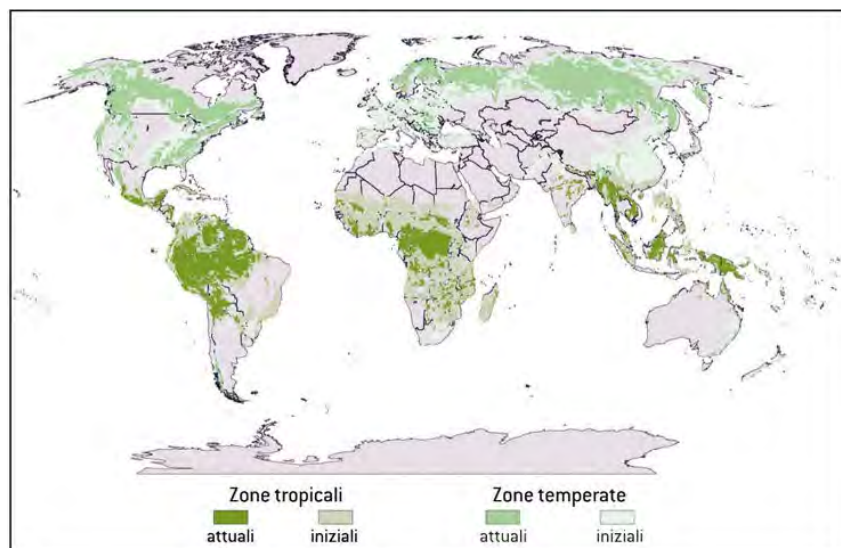
Fonte: Rekacewicz Philippe, UNEP/GRID-Arendal, [www.grida.no/graphicslib/detail/threats-to-the-worldscoral-reefs\\_3601](http://www.grida.no/graphicslib/detail/threats-to-the-worldscoral-reefs_3601)

Siamo alle prese con problemi enormi. Alcuni strumenti ci permettono di affrontarli, ma la sintesi realistica è che i nostri mari sono gravemente a rischio, e lo sono sempre più, a causa delle molteplici pressioni dell'attività umana. Il nostro benessere e la nostra stessa sopravvivenza dipendono in tanti modi dai mari. Se non ci preoccupiamo di questi molteplici attacchi e soprattutto non li affrontiamo, in un futuro non lontano ci troveremo alle prese con crisi sempre più gravi.

### Deforestazione

Le foreste sono ancor oggi una delle principali componenti degli ecosistemi terrestri del pianeta e ricoprono il 31 per cento della terraferma, sebbene prima dell'arrivo dell'umanità la loro presenza fossero molto più estesa. Sono millenni che l'uomo disbosca. Questa è storia antica, eppure ancora oggi continuiamo a perdere grandi aree boschive a causa delle crescenti pressioni dell'uomo sui sistemi forestali e dell'influenza, anche a grandi distanze, delle forze del commercio internazionale. Quando perdiamo delle foreste degradiamo degli ecosistemi e cancelliamo una biodiversità enorme. Le nostre tre grandi aree di foresta pluviale equatoriale (il bacino amazzonico, il bacino del Congo e l'arcipelago indonesiano) sono sede di una parte notevole della biodiversità del pianeta: una biodiversità che si sta rapidamente perdendo.

**Figura 13.13** Distribuzione delle foreste originarie – iniziale e attuale



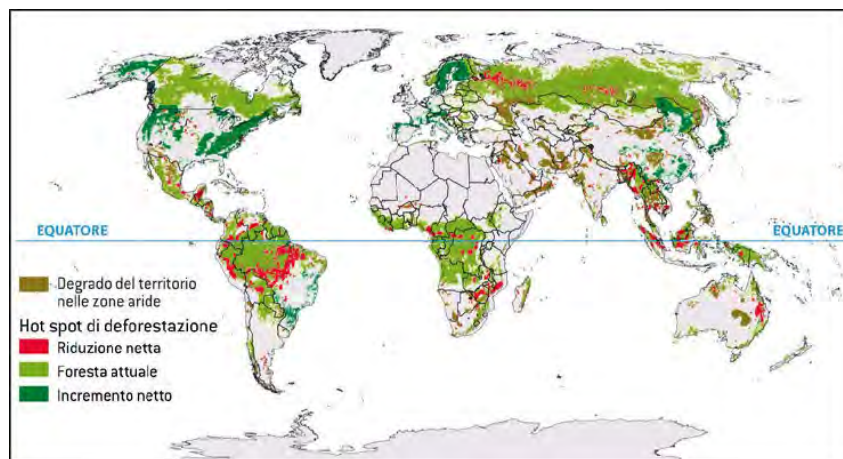
*Fonte:* UNEP World Conservation Monitoring Centre, 1998, «Global Generalized “Original” Forest dataset (V 1.0) and Global Generalized “Current” Forest dataset (V 3.0)»

La mappa della [Figura 13.13](#) indica la misura della deforestazione del passato e alcune sfide della deforestazione attuale. Ogni zona della mappa indica l’originaria presenza di foreste. Le aree più chiare, per esempio nell’Europa occidentale, in Cina o nella massa continentale eurasiatica, furono deforestate secoli o persino millenni fa. Solo le aree colorate più scure sono ancora ricoperte da foreste. Le principali foreste sono situate alle latitudini settentrionali (Canada settentrionale, Europa e Russia), sulla costa orientale degli Stati Uniti (convertita in terreno agricolo nell’Ottocento, ma recentemente riconvertita in foresta), e nella fascia equatoriale, dove si trovano le tre grandi aree di foresta pluviale.

Oggi il grosso della deforestazione avviene nelle regioni tropicali e subtropicali ad alta crescita, soprattutto nelle foreste pluviali, dove la densità demografica, tradizionalmente bassa, sta aumentando. Queste zone di foresta pluviale vengono violate sempre più spesso dall’uomo per le proprie esigenze, per esempio di legnami tropicali, agricoltura e pascolo, mentre i piccoli contadini prelevano dalle foreste legna da ardere o altre risorse. Il risultato è che mentre nelle zone temperate la deforestazione è avvenuta molto tempo fa, oggi riguarda soprattutto le aree tropicali. Le foreste pluviali, che ospitano una biodiversità straordinaria, sono esposte oggi a grandi interferenze e influenze umane. La mappa della [Figura 13.14](#) mostra l’attuale andamento della deforestazione. Le regioni evidenziate in rosso sono soggette a rapida deforestazione: riconosciamo tra l’altro le cospicue perdite avvenute in Amazzonia, nel bacino del Congo e nell’arcipelago indonesiano. Le regioni verde scuro – come la costa orientale degli Stati Uniti, la Scandinavia e parte della Cina settentrionale – stanno andando incontro a una riforestazione, generalmente in aree precedentemente agricole.

James Lovelock, l'ideatore della teoria di Gaia sull'interconnessione su scala planetaria degli ecosistemi del mondo e dei processi di regolazione di quegli ecosistemi, ha sottolineato che quando degradiamo un ecosistema impediamo o indeboliamo il funzionamento di ecosistemi in altre parti del pianeta. A proposito della riduzione delle foreste pluviali tropicali Lovelock ha detto:

**Figura 13.14** Deforestazione e degrado forestale nel mondo



*Fonte:* Rekacewicz Philippe, Emmanuelle Bournay, 2007, UNEP/GRID-Arendal, [www.grida.no/graphicslib/detail/locations-reported-by-various-studies-as-undergoing-high-rates-of-land-cover-change-in-the-past-few-decades\\_fe3b](http://www.grida.no/graphicslib/detail/locations-reported-by-various-studies-as-undergoing-high-rates-of-land-cover-change-in-the-past-few-decades_fe3b)

Non dobbiamo più giustificare l'esistenza delle foreste umide tropicali con il debole argomento che potrebbero farne parte piante da cui si possono ricavare farmaci in grado di curare malattie umane [...] La loro sostituzione con l'agricoltura rischia di far esplodere una catastrofe di proporzioni globali (Lovelock 1991, p. 14).

Per esempio, le foreste pluviali contribuiscono a ridurre la temperatura del pianeta grazie alla vasta coltre di nuvole che riflette nello spazio una parte dei raggi ultravioletti altrimenti destinati a raggiungere e riscaldare la Terra. Se l'Amazzonia s'inaridisse (a causa del cambiamento climatico indotto dall'uomo) o scomparisse per effetto dell'eliminazione delle foreste, sostituite dall'agricoltura, la coltre di nuvole che ricopre questa regione si ridurrebbe, e con essa la capacità riflettente della Terra (albedo), provocando così potenzialmente una gigantesca retroazione positiva sul riscaldamento del pianeta e dunque un innalzamento delle temperature. La questione sollevata da Lovelock è che gli effetti di una deforestazione su larga scala possono essere molto maggiori di quel che pensiamo, e andare ben oltre le dirette conseguenze dovute alla perdita di servizi ecosistemici locali. La scienza del sistema Terra

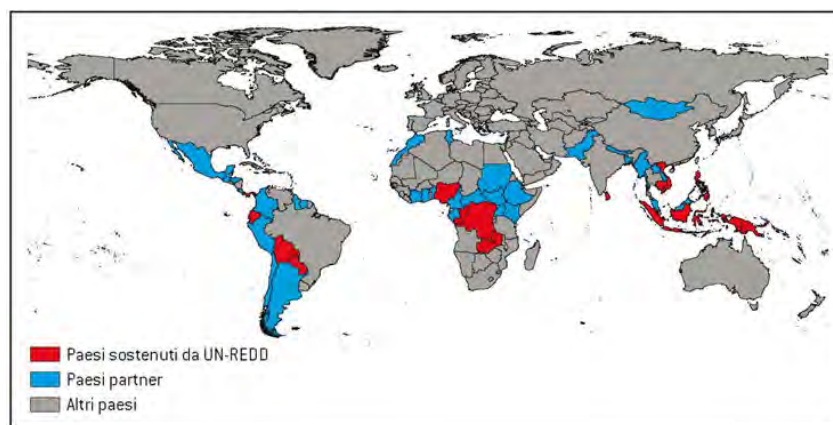
insegna che l'interazione tra ecosistemi nella regolazione globale del clima, del ciclo dell'acqua e del ciclo dei nutrienti è di enorme importanza anche per gli equilibri planetari e per il benessere umano.

A che cosa è dovuta la deforestazione di massa? Una parte dell'influenza umana è di origine endogena e deriva soprattutto dall'aumento della popolazione nei paesi dove avviene la deforestazione. Ma una parte importantissima è conseguenza del commercio internazionale, ed è alimentata dalla domanda mondiale di prodotti provenienti dalle foreste. Questo fenomeno è molto difficile da controllare, perché significa che la domanda elevata, proveniente perlopiù da paesi ricchi oppure, come la Cina, in rapida crescita, è più forte dei servizi locali di tutela, anche perché usa spesso mezzi illegali. Uno dei grandi *driver* è la crescente domanda di olio di palma, che è un prodotto altamente versatile. In luoghi come la Malesia e l'Indonesia una vasta area di foresta pluviale ricchissima di biodiversità è stata sostituita dalla monocoltura di palma da olio. Un altro fattore dello stesso tipo è la forte domanda mondiale di soia (per esempio in Cina), che sta portando alla deforestazione di vaste aree dell'Amazzonia.

Le perdite di biodiversità che ne derivano avranno gravissime conseguenze per le funzioni di regolazione di questi ecosistemi e per la sopravvivenza di importantissime specie minacciate, come l'orango in Indonesia e Malesia. La domanda di prodotti della foresta tropicale è insaziabile. In assenza di un controllo sui mercati il commercio internazionale produrrà una prolungata e massiccia deforestazione. Se non inizieremo a gestire le foreste tropicali in modo sostenibile, questi ecosistemi andranno incontro a una crisi irreversibile.

Naturalmente sono in corso vari tentativi per rimediare al problema. Uno di questi cerca di collegare la conservazione delle foreste pluviali, e delle foreste in generale, all'agenda del cambiamento climatico. Il 15 per cento circa delle emissioni totali annuali di biossido di carbonio deriva dal cambiamento di uso del suolo, soprattutto dalla deforestazione. Negli ultimi anni, nel quadro delle politiche di attenuazione del cambiamento climatico, è stata varata un'iniziativa che mira a ridurre la nostra *carbon footprint* legata alla deforestazione, che va ad aggiungersi alle emissioni di biossido di carbonio per motivi energetici. Il principale progetto contro la deforestazione è UN-REDD+ (Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation), che cerca d'intervenire sia contro il degrado delle foreste che contro la loro scomparsa. L'idea, eccellente, è di offrire incentivi finanziari ai coltivatori e alle comunità locali (incluse le popolazioni native) che tutelano questi ambienti.

**Figura 13.15** Il programma UN-REDD



*Fonte:* «UN-REDD Programme Regions and Partner Countries», The United Nations REDD Programme

I programmi REDD+ sostituiscono alla componente di reddito che le comunità perdono a breve termine rinunciando al sovrasfruttamento dei prodotti forestali un flusso di reddito sostenibile di altro tipo, anche grazie ad aiuti provenienti da paesi donatori. La Norvegia, per esempio, ha offerto al Brasile un miliardo di dollari nel quadro di una iniziativa REDD+ rivolta alle comunità della foresta amazzonica per incoraggiarle ad assumere un ruolo di tutela di questo habitat anziché facilitarne la distruzione. Nella mappa nella [Figura 13.15](#) sono indicati i paesi partecipanti a UN-REDD+. I paesi contrassegnati in rosso stanno ricevendo dall'ONU un sostegno attivo per lo sviluppo di programmi REDD+. Gli altri paesi partner sono indicati in azzurro. Si tratta di uno sforzo molto importante, ma ancora relativamente modesto rispetto alle pressioni delle forze del commercio globale attratte da prodotti direttamente provenienti dalle foreste o sviluppati grazie alla sostituzione delle foreste con attività economiche come l'agricoltura e l'allevamento.

### **Dinamica internazionale**

I paesi di tutto il mondo, comprendendo che la perdita di biodiversità globale comporta grandi rischi, hanno compiuto qualche passo per cercare di scongiurare la sesta grande estinzione. Alcuni di questi passi sono indiretti, come la partecipazione alle attività per il controllo del clima previste da REDD+. Inoltre sono stati sottoscritti trattati per limitare alcuni tipi di inquinanti transfrontalieri che minacciano i mari e alcuni accordi globali sulle zone di pesca. Ci sono poi stati alcuni importanti tentativi di affrontare frontalmente il problema della diversità biologica.

Due di questi sono passati attraverso la stipula di trattati. Il più importante è la Convenzione sulla diversità biologica (CBD) del 1992, che ha lo scopo fondamentale di

arrestare e ribaltare la tendenza alla perdita di biodiversità (UN, 1992a). Il secondo è la Convenzione sul commercio internazionale di specie minacciate di estinzione (CITES) del 1973, che punta a limitare il commercio di specie minacciate (UN, 1973). Entrambe le iniziative sono andate incontro sia a successi che a fallimenti. Il principale aspetto da sottolineare, ancora una volta, è che le spinte dell'economia globale sono talmente forti che persino quando si approva un trattato o si varano norme internazionali gli interessi in gioco si oppongono con forza alle misure decise e i meccanismi di controllo sono spesso in balia di attività illegali, scandali, corruzione e altri limiti di praticabilità. Il peso, la forza e l'impeto dell'economia mondiale sono talmente grandi da vanificare qualsiasi sforzo regolatorio.

La CBD è un coraggioso tentativo per cercare di tenere sotto controllo le minacce dell'attività umana alla diversità biologica. Con l'UNFCCC e la Convenzione contro la desertificazione (UNCCD), la CBD è uno dei tre grandi accordi multilaterali sull'ambiente stipulati al Summit della Terra di Rio del 1992 (UN, 1994). La CBD ha prodotto alcuni risultati, ma non è riuscita neanche ad avvicinarsi all'obiettivo strategico di evitare la perdita massiccia di biodiversità, obiettivo che nel testo della Convenzione veniva così formulato:

Gli obiettivi della presente Convenzione, da perseguire in conformità con le sue disposizioni pertinenti, sono la conservazione della diversità biologica, l'uso durevole dei suoi componenti e la ripartizione giusta ed equa dei benefici derivanti dall'utilizzazione delle risorse genetiche [...]

È importante notare che la CBD pone un forte accento non solo sulla conservazione della diversità biologica, ma anche sulla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo di risorse genetiche. All'epoca si pensava che stesse per iniziare una specie di nuova corsa all'oro trainata dal cosiddetto *bioprospecting*: un processo di esplorazione della biodiversità che avrebbe richiamato nelle grandi aree forestali del mondo gli scienziati alla ricerca di nuovi farmaci di grande valore sia medico che finanziario. L'idea della CBD era fare in modo che i padroni di casa partecipassero ai benefici di queste scoperte. La questione non è del tutto campata in aria: in natura esistono certamente composti chimici da scoprire che potrebbero avere enorme utilità. Una delle maggiori scoperte che ho avuto modo di apprezzare nel mio lavoro è un antico rimedio erboristico cinese contro la febbre, ricavato dalla pianta di artemisia annuale, da cui è tratta la moderna molecola dell'artemisinina, principio attivo di vari farmaci antimalarici. Bisogna dire però che molto dello slancio che nel 1992 portò alla firma del CBD, e molti dei successivi passi falsi, si devono proprio all'idea di concentrare gli sforzi sulla ricchezza promessa dal *bioprospecting*, anziché sulle limitazioni delle attività umane necessarie a impedire il collasso degli ecosistemi e della biodiversità, con effetti molto più profondi e di lungo termine sul nostro benessere.

Il CBD ha prodotto qualche risultato, ma è rimasto molto al di sotto del necessario. Una delle principali ragioni è il vergognoso comportamento del governo del mio paese, gli Stati Uniti. Sebbene tra i principali proponenti ci fossero scienziati e anche alcuni politici statunitensi, gli esponenti della destra iniziarono a opporsi al trattato già durante i lavori preparatori, e quando il testo fu definito in vista del Summit della Terra di Rio il presidente George W. Bush, cedendo alle pressioni di membri del suo partito, decise di non sottoscriverlo. L'anno successivo il suo successore, Bill Clinton, firmò il trattato e lo presentò al Senato per la ratifica, che nell'ordinamento degli Stati Uniti richiede una maggioranza di due terzi dei senatori. La commissione del Senato che esaminò il trattato diede parere favorevole alla ratifica, ma questa non ebbe mai luogo.

Ciò che accadde poi è molto significativo. I politici americani cosiddetti liberisti rifiutarono l'idea che il mondo dovesse concordare un'equa e giusta ripartizione dei prodotti biologici. Che le case farmaceutiche ne ricavassero pure enormi profitti! Il sospetto è che dietro questa resistenza ci fosse anche l'azione lobbistica di potenti interessi industriali. A loro volta, gli investitori privati reclamarono a gran voce il diritto di acquistare aree federali per attività minerarie, trivellazioni petrolifere e *fracking* per l'estrazione di gas d'argille. Secondo queste voci la CBD avrebbe messo a rischio i loro diritti di proprietà e di massimizzazione del profitto.

Questo tipo di nozione di «libero mercato» è terribilmente fuorviante, perché i mercati devono servire agli scopi umani, non essere fine in se stessi o strumenti di un'avidità rapace che scarica sugli altri gli enormi costi sociali. Quando i mercati non tengono conto di esternalità profonde dei comportamenti individuali, come la perdita di diversità biologica o l'estinzione di specie, diventano nemici del benessere umano. È evidente che un'ideologia radicale che proclama «Lasciatemi in pace, ho il sacrosanto diritto di distruggere specie» può creare il caos. Anche se gli Stati Uniti mantengono uno status di osservatori nei confronti della CBD, la loro assenza tra i firmatari ha gravemente indebolito l'attuazione del trattato. Quando nel piano strategico 2002-10 le parti firmatarie si impegnarono a frenare e arrestare entro il 2010 la perdita di biodiversità, la decisione ebbe scarse conseguenze pratiche. E nel 2010 la perdita di biodiversità era più forte che mai.

I tre accordi multilaterali sull'ambiente approvati al Summit della Terra sono stati riesaminati vent'anni dopo, in occasione di Rio+20, in un'approfondita analisi della rivista *Nature*, che ha sintetizzato in una scheda i risultati di ciascun trattato (Tollefson, Gilbert, 2012). Nella [Figura 13.16](#) è riprodotta la scheda sulla CBD. Poiché il suo principale obiettivo era la riduzione della perdita di biodiversità, il voto su questo obiettivo è stato un secco F (fallimento totale): in effetti la perdita di biodiversità non è stata affatto rallentata. Quanto agli altri compiti, i voti alla CBD sono stati i seguenti: D sulla definizione degli obiettivi; C sulla tutela degli ecosistemi; D sul riconoscimento dei diritti dei popoli indigeni; e infine un

chiaro e tondo F sui finanziamenti per compensare la perdita di biodiversità. L'unico voto positivo riguarda la creazione di un quadro regolatorio sugli organismi geneticamente modificati: resta da vedere se tale quadro in ultima analisi giovi alle finalità umane o possa inavvertitamente soffocare i benefici che la genetica avanzata potrebbe arrecare nella selezione delle sementi.

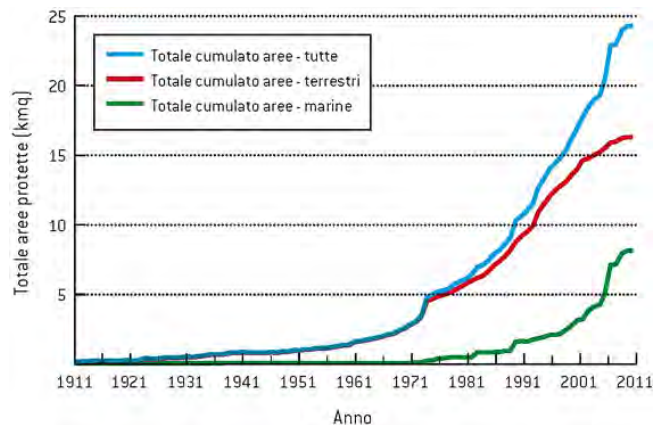
**Figura 13.16** La scheda di sintesi di *Nature* sui risultati della Convenzione sulla diversità biologica (CBD)

Obiettivo principale	
Ridurre il tasso di perdita di biodiversità	F
Altri obiettivi	
Definire gli obiettivi I paesi sono ancora agli inizi nel definire obiettivi mirati in fatto di biodiversità e metodi per valutarli	D
Tutelare gli ecosistemi Almeno il 10% delle aree ecologicamente pregiate sulla terraferma è protetto, mentre sul mari la percentuale scende all'1% [al 2010]	C
Condividere la ricchezza genetica Il Protocollo di Nagoya sulla condivisione dei benefici commerciali derivanti dalla raccolta e dall'uso di materiale genetico è stato sottoscritto da 92 paesi, ma non è ancora in vigore. Finora solo poche aziende hanno condiviso tali benefici con il paese di provenienza di quel materiale	E
Riconoscere i diritti dei nativi I paesi si comportano in modo molto vario, specialmente quando si tratta di creare aree protette nel loro territorio	D
Assicurare risorse finanziarie I paesi hanno preso molti impegni in tal senso ma li hanno onorati solo in piccola parte	F
Regolamentare gli organismi geneticamente modificati Il Protocollo di Cartagena, firmato da 103 paesi, intende contribuire a regolamentare i movimenti transfrontalieri di organismi geneticamente modificati. È entrato in vigore nel 2003	A

*Fonte:* riprodotto per concessione di Macmillan Publishers Ltd, Copyright 2012, *Nature News*, Tollefson Jeff, Natasha Gilbert, «Earth Summit: Rio Report Card»

**Figura 13.17** Aree protette nel mondo (1911-2011)





Fonte: UNEP-WCMC

L'unico altro voto semidecente assegnato alla CBD dall'articolo di *Nature* è un C nella tutela degli ecosistemi. Una delle disposizioni del trattato era l'individuazione di aree protette. Il grafico della [Figura 13.17](#) mostra il dato cumulativo sulle zone protette nel mondo. Negli ultimi decenni i parchi e le riserve nazionali, i santuari naturali, le aree marine protette e altri tipi di zone protette sono aumentati. Questo incremento, soprattutto per quanto riguarda i mari, è uno dei risultati della CBD. Il trattato dunque ha prodotto alcuni effetti, ma il voto complessivo F appare una sintesi adeguata della sua scarsa efficacia.

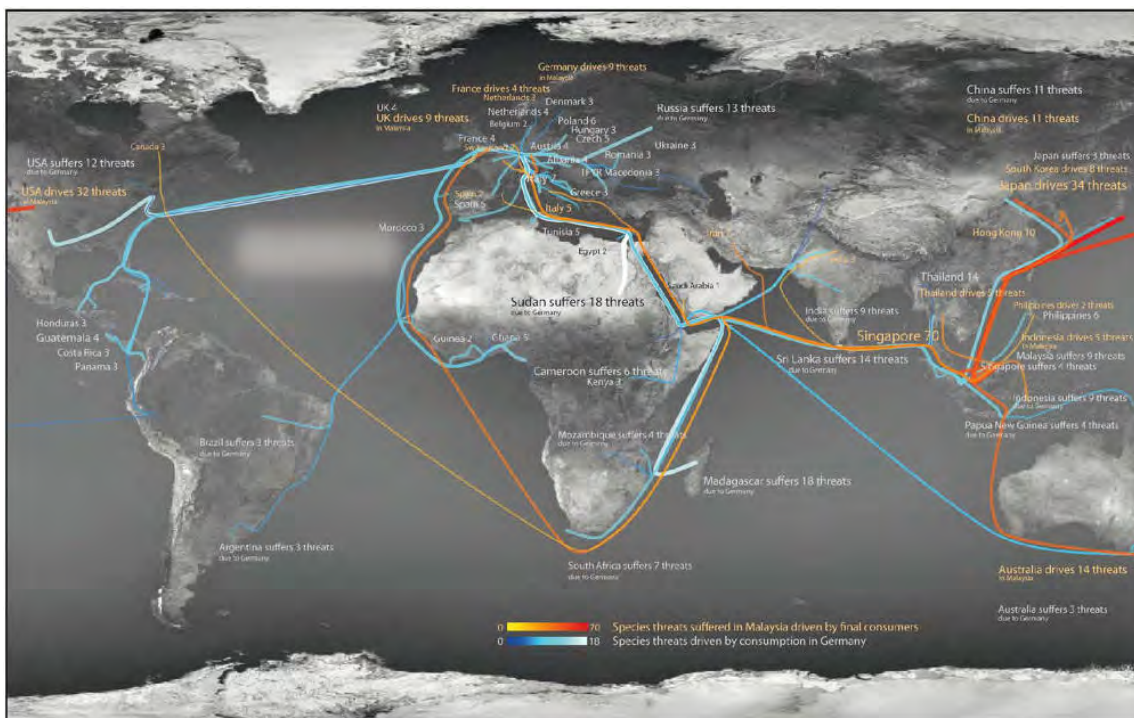
Un altro trattato molto importante fu firmato una ventina d'anni prima della CBD: la Convenzione sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione (CITES), sottoscritta nel 1973 ed entrata in vigore poco dopo. La CITES si propone essenzialmente di ridurre le pressioni sulle specie e i rischi di estinzione regolando il commercio delle specie a rischio. Il trattato individua le seguenti categorie: specie minacciate; specie non ancora minacciate ma che possono esserlo se non se ne limita il commercio; specie il cui commercio minaccia indirettamente specie minacciate. Attualmente le specie vegetali e animali annoverate dalla CITES in queste tre categorie sono in totale 35.600.

La CITES ha prodotto risultati importanti, ma le forze dell'economia mondiale, come sempre per le norme internazionali, sono in grado di vanificare ciò che è stabilito sulla carta, e spesso producono effetti devastanti. Un esempio è dato dal recente aumento del commercio illegale di corni di rinoceronte e dal vasto fenomeno dello sterminio di questi animali dovuto alla crescente domanda di corni. Tutta la domanda proviene virtualmente dalla Cina, dove il corno di rinoceronte è una componente molto apprezzata della farmacopea della medicina tradizionale. Si tratta di una merce di grande valore, ma il rinoceronte nero è una specie gravemente minacciata, il cui numero di individui è in caduta libera, e nel novembre del 2013 la sottospecie del rinoceronte nero dell'Africa occidentale è stata ufficialmente dichiarata estinta: il che non sorprende, se si considera che il prezzo di mercato di un corno

di rinoceronte pare abbia raggiunto i 65.000 dollari al chilo – più dell'oro. Inevitabilmente, tutto ciò genera tremende pressioni e un'enorme corruzione lungo tutta la catena di distribuzione.

Un importante studio coordinato da Manfred Lenzen, dell'Università di Sydney, ha evidenziato che il commercio di prodotti come i corni di rinoceronte o le zanne di elefante è un problema molto diffuso e non è certo limitato a un paio di prodotti che fanno notizia, ma riguarda molte migliaia di specie vegetali e animali in pericolo (Lenzen et al., 2012). Lenzen e i suoi colleghi mostrano che un terzo circa delle specie protette fa parte di importanti catene di distribuzione su scala globale. Ne consegue che non basta agire sulle spinte locali: la vera forza propulsiva della massiccia perdita di biodiversità è l'economia mondiale, con tutto il peso dei suoi 90 trilioni di dollari. Un utile grafico tratto dallo studio di Lenzen ([Fig. 13.18](#)) ricostruisce le catene distributive mondiali, evidenziando sia l'offerta che la domanda. La principale indicazione dello studio è che il vero nodo sono proprio queste catene, e il fatto che le minacce alla biodiversità coinvolgano numerosi paesi produttori e consumatori.

**Figura 13.18** Minacce per le specie da parte delle catene di distribuzione mondiali



Fonte: basato sul database sul commercio globale Eora ([worldmrio.com](http://worldmrio.com)). Lenzen M., Moran D., Kanemoto K., Foran B., Lobefaro L., Geschke A., «International trade drives biodiversity threats in developing nations», *Nature*, 486(7401)

La conclusione è che decenni di sforzi globali non sono ancora riusciti ad affrontare la sesta grande ondata di estinzioni. L'uomo esercita una tale influenza sulle funzioni degli ecosistemi e minaccia la biodiversità in modi così numerosi e vari, che la consapevolezza pubblica, la spinta politica e gli incentivi economici necessari per venirne a capo devono ancora maturare. Quando il mondo si incontrò al Summit Rio+20, nel giugno del 2012, e ricevette un pessimo voto riguardo all'attuazione della Convenzione sulla diversità biologica, della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e della Convenzione delle Nazioni Unite contro la desertificazione, i governi erano chiaramente consapevoli che serviva qualcosa di diverso. Le politiche e le azioni globali devono fare un deciso passo avanti, sulla base di un nuovo elenco di obiettivi per lo sviluppo sostenibile che ci aiutino, almeno potenzialmente, a uscire dalla pericolosissima traiettoria BAU, del *business as usual*, per incamminarci su un percorso di sviluppo realmente sostenibile.



Bruxelles, 3.2.2017  
COM(2017) 63 final

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

**Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali dell'UE: sfide comuni e indicazioni su  
come unire gli sforzi per conseguire risultati migliori**

{SWD(2017) 33 - 60 final}

## 1. L'ESIGENZA DI UNA PIENA ATTUAZIONE

Più del 75 % dei cittadini europei considera la legislazione ambientale dell'UE necessaria per tutelare l'ambiente nel proprio paese e quasi l'80 % è concorde nell'affermare che le istituzioni dell'UE dovrebbero essere in grado di verificare la corretta applicazione della normativa ambientale nel proprio paese<sup>1</sup>.

La politica e la legislazione dell'Unione europea nel settore ambientale apportano indubbi benefici: proteggono, preservano e migliorano l'ambiente per le generazioni attuali e future e salvaguardano la qualità di vita dei cittadini dell'UE. L'insufficienza attuativa genera costi elevati a livello sociale, economico e ambientale e crea condizioni non paritarie per le imprese. L'importanza della corretta attuazione dell'*acquis* in materia di ambiente è sottolineata anche nel Settimo programma di azione in materia di ambiente<sup>2</sup>.

Ecco alcuni esempi dei risultati ottenibili dalla completa attuazione dei requisiti ambientali dell'UE:

- una piena osservanza della politica dell'UE in materia di rifiuti entro il 2020 potrebbe portare alla creazione di 400 000 nuovi posti di lavoro e a un incremento di 42 miliardi di euro del fatturato annuale dell'industria di gestione e riciclaggio dei rifiuti<sup>3</sup>;
- la piena attuazione della legislazione esistente in materia di risorse idriche e il raggiungimento della classificazione "buono" per lo stato di tutti i corpi idrici comporterebbero complessivamente un beneficio annuale di almeno 2,8 miliardi di euro<sup>4</sup>;
- la rete Natura 2000 assicura utili per 200-300 miliardi di euro l'anno in tutta l'UE e la sua piena attuazione porterebbe alla creazione di 174 000 nuovi posti di lavoro<sup>5</sup>.

Nel maggio 2016 la Commissione ha avviato il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali (di seguito "il riesame"), un ciclo biennale di analisi e dialogo teso a migliorare l'attuazione delle politiche e delle normative ambientali dell'Unione europea<sup>6</sup>. Il riesame integra gli sforzi attuativi in corso, come quello di garantire l'osservanza e di attivare le procedure di infrazione. Offre un quadro coerente per affrontare i problemi di attuazione comuni e contribuirà al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

La presente comunicazione è corredata di un allegato e di 28 relazioni per paese relative al suddetto riesame. Partendo da un'analisi della distanza che separa la realtà locale dagli obblighi giuridici e dagli accordi politici dell'UE, tali relazioni descrivono per ciascuno Stato membro<sup>7</sup> le principali sfide e opportunità legate all'attuazione delle politiche e delle normative ambientali. Le informazioni fattuali contenute nelle relazioni sono state verificate con gli Stati membri.

La presente comunicazione individua anche le sfide comuni a più Stati membri e trae conclusioni preliminari circa le possibili cause di fondo delle carenze attuative. Le azioni di

---

<sup>1</sup> Commissione europea (2014): Eurobarometro speciale 416, pag. 26.

<sup>2</sup> GU L 354 del 28.12.2013, pag. 171.

<sup>3</sup> Commissione europea, 2011. *Implementing EU legislation for Green Growth (Attuazione della legislazione UE per una crescita compatibile con l'ambiente)*.

<sup>4</sup> Servizio di ricerca del Parlamento europeo, 2015. *Water Legislation: Cost of Non-Europe Report (Legislazione sulle risorse idriche: relazione sul costo nella non Europa)*.

<sup>5</sup> Commissione europea, 2013. [The Economic benefits of the Natura 2000 Network \(I benefici economici della rete Natura 2000\)](#).

<sup>6</sup> COM (2016) 316 final.

<sup>7</sup> I cambiamenti climatici, le emissioni industriali e i prodotti chimici non rientrano in questa prima fase del riesame.

risposta a tali sfide aiuteranno a rimuovere gli ostacoli che si frappongono all'attuazione, a rendere gli investimenti più mirati, a ridurre il numero di procedure legali nei confronti degli Stati membri, a creare posti di lavoro "verdi" e, soprattutto, contribuiranno a una migliore qualità di vita.

Per affrontare le sfide strutturali serve un approccio olistico in tutti i settori, non confinato alla comunità della politica ambientale, un approccio che faccia ricorso non solo alla cooperazione tecnica ma anche al coinvolgimento politico. Il riesame rappresenta una nuova possibilità di aumentare l'attenzione di tutti i principali attori nazionali e locali, nonché del Consiglio, del Parlamento europeo, del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale sulle rimanenti lacune nell'attuazione delle politiche e delle normative ambientali.

## **2. LO STATO DI ATTUAZIONE: SFIDE COMUNI, OPPORTUNITÀ COMUNI E PUNTE DI ECCELLENZA**

Le relazioni per paese<sup>8</sup> indicano che le sfide principali e le lacune attuative più importanti negli Stati membri sono riconducibili ai settori programmatici della gestione dei rifiuti, della natura e della biodiversità, della qualità dell'aria, del rumore, della qualità e della gestione delle risorse idriche.

### ***Economia circolare e gestione dei rifiuti***

La gestione dei rifiuti non può considerarsi avulsa dal processo di transizione verso quell'economia circolare che oltre ad essere un obiettivo ambientale, influisce anche sul modo in cui produciamo, lavoriamo, acquistiamo e viviamo. La Commissione sta attuando il piano d'azione 2015 per l'economia circolare<sup>9</sup> e ha esortato il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare rapidamente le proposte di revisione della normativa sui rifiuti. Tutti gli Stati membri hanno iniziato a impegnarsi in questo ambito e diversi si sono distinti come paesi all'avanguardia, adottando piani nazionali o regionali per l'economia circolare (ad es. i Paesi Bassi e il Belgio) o integrandoli in altre politiche (ad es. Germania e Francia). Circa 20 Stati membri hanno adottato regimi finalizzati ad accrescere la sostenibilità dei beni e dei servizi acquistati (attraverso gli appalti pubblici). Misure di questo tipo sono essenziali per "chiudere veramente il cerchio", superando l'ambito della gestione dei rifiuti in modo da coprire l'intero ciclo di vita di un prodotto.

Nella "gerarchia dei rifiuti" stabilita dall'UE la precedenza è accordata alla prevenzione, seguita dal riutilizzo/preparazione per il riutilizzo, dal riciclaggio e infine, come alternativa meno preferibile, dallo smaltimento (che comprende lo smaltimento in discarica e l'incenerimento senza recupero di energia). Gli indicatori più pertinenti per valutare la conformità ai requisiti dell'UE in materia di rifiuti sono gli obiettivi vincolanti di smaltimento in discarica e riciclaggio, nonché la presenza di piani aggiornati per la prevenzione e la gestione dei rifiuti.

Questa prima edizione delle relazioni per paese sull'attuazione delle politiche ambientali si concentra sulla gestione dei rifiuti urbani per i quali la legislazione dell'UE ha stabilito obiettivi di riciclaggio per il 2020. La gestione dei rifiuti urbani è fondamentale per la nostra salute e il nostro benessere, ma ha creato problemi in numerosi Stati membri.

---

<sup>8</sup> Il riesame si basa principalmente sulle informazioni contenute nelle ultime relazioni inviate dalle autorità nazionali, che in alcuni casi possono essere in possesso di dati più recenti. Tale situazione è stata esplicitata nelle relazioni laddove possibile.

<sup>9</sup> COM(2015) 614 final.

### *Conclusioni sul piano politico:*

- *La prevenzione dei rifiuti rimane una sfida importante in tutti gli Stati membri, compresi quelli con elevati tassi di riciclaggio. Otto Stati membri producono almeno il doppio dei rifiuti urbani per abitante rispetto allo Stato membro che genera meno rifiuti. Lo sganciamento della produzione di rifiuti dalla crescita economica è un obiettivo pertinente nel contesto più ampio dell'agenda sull'economia circolare.*
- *Secondo i dati ESTAT più recenti, sei Stati membri hanno già raggiunto l'obiettivo di riciclaggio del 50 % previsto per i rifiuti urbani, mentre nove paesi dovranno intensificare notevolmente gli sforzi per conseguirlo entro il 2020. La Commissione ha intenzione di controllare lo stato di conformità rispetto agli obiettivi 2020 in una relazione "preventiva" nel 2018. Sei Stati membri non sono riusciti a limitare il conferimento in discarica dei rifiuti urbani biodegradabili (50 % entro il 2009).*
- *L'elaborazione di piani nazionali di gestione dei rifiuti e di programmi di prevenzione dei rifiuti è richiesta dalla direttiva quadro sui rifiuti. È anche una condizione preliminare per l'ottenimento dei finanziamenti a titolo della politica di coesione nel periodo 2014-2020. La maggior parte degli Stati membri dispone di programmi di prevenzione dei rifiuti, ma due ne sono privi. Uno Stato membro non dispone del piano nazionale per la gestione dei rifiuti e a sei Stati membri mancano, come minimo, alcuni piani regionali.*
- *Circa la metà degli Stati membri deve incrementare l'efficacia della raccolta differenziata, che è un presupposto per migliorare il riciclaggio dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo. Un'altra questione riguarda l'inadeguata fissazione dei prezzi del trattamento dei rifiuti residui (trattamento meccanico e biologico, conferimento in discarica e incenerimento) che non fornisce abbastanza incentivi per far confluire i rifiuti verso i livelli più elevati della gerarchia dei rifiuti. A ciò si aggiunge l'insufficiente ricorso ad altri strumenti di mercato, come ad esempio la responsabilità estesa del produttore o il principio "Pay As You Throw" (paghi quanto butti). Un migliore utilizzo delle norme sugli appalti pubblici può portare a soluzioni più convenienti.*
- *In cinque Stati membri sono state individuate come concausa dell'insufficiente attuazione l'assenza di un coordinamento tra i diversi livelli amministrativi e la governance frammentata delle questioni ambientali. Vi sono tuttavia altri problemi di governance (applicazione deficitaria della legge, scarsa capacità di gestire grandi progetti di investimento, inaffidabilità dei dati o controllo e monitoraggio insufficienti) che sembrano concorrere alle lacune nell'attuazione.*

### **Pratiche di successo:**

La Slovenia è un buon esempio di come si migliora la gestione dei rifiuti in un orizzonte temporale relativamente breve. Lubiana è stata classificata migliore capitale dell'UE per la copertura e l'efficacia della sua raccolta differenziata. Nell'arco di 10 anni, con l'aiuto dei fondi dell'UE, la capitale slovena ha diminuito del 59 % la quantità di rifiuti urbani conferiti in discarica e ha ridotto del 15 % la generazione di rifiuti<sup>10</sup>.

Un utile esempio è rappresentato dall'Irlanda, con la sua incisiva riforma del settore dei rifiuti, la chiusura delle discariche abusive e il finanziamento di opere di bonifica e risanamento. Le

<sup>10</sup> Studio realizzato da BiPRO, *Assessment of separate collection schemes in the 28 capitals of the EU (Valutazione dei regimi di raccolta differenziata nelle 28 capitali dell'UE)*, novembre 2015.

riforme, realizzate in stretta collaborazione con la Commissione, hanno dato vita a un sistema che garantisce un elevato livello di conformità alla legislazione dell'UE sui rifiuti.

### *Natura e biodiversità*

La biodiversità è la straordinaria varietà di ecosistemi, habitat e specie che ci circondano. Ci garantisce cibo, acqua pura e aria pulita, ci offre mezzi di riparo e medicine, mitiga le catastrofi naturali, l'azione dei parassiti e le malattie, inoltre contribuisce a regolare il clima. La biodiversità costituisce quindi il nostro capitale naturale, fornendo i servizi ecosistemici che sono alla base dell'economia. La strategia sulla biodiversità<sup>11</sup> dell'UE intende arrestare la perdita di biodiversità e dei servizi ecosistemici, ripristinandoli nei limiti del possibile entro il 2020.

Le direttive Habitat e Uccelli prevedono l'obbligo a carico degli Stati membri di designare i siti da inserire nella rete Natura 2000, al fine di proteggere gli habitat e le specie di interesse comunitario. Tale rete costituisce uno strumento essenziale ai fini del conseguimento dell'obiettivo dello "stato di conservazione favorevole". A seguito di un esaustivo vaglio di adeguatezza<sup>12</sup>, la Commissione ha concluso, nel dicembre 2016, che le direttive sono adeguate allo scopo, ma che per realizzarne appieno gli obiettivi occorrerà migliorarne in maniera sostanziale l'attuazione. Tale conclusione è confermata anche dalle risultanze politiche riportate di seguito .

Per la biodiversità degli ecosistemi terrestri, i fattori di pressione e le minacce più ricorrenti nelle segnalazioni sono le pratiche agricole non sostenibili, il mutamento delle condizioni naturali e l'inquinamento. Per la biodiversità marina, i fattori di pressione sono la pesca non sostenibile, lo sfruttamento non sostenibile delle risorse acquatiche, il mutamento delle condizioni naturali, i cambiamenti climatici e l'acidificazione degli oceani nonché l'inquinamento da prodotti chimici, plastica e rumore.

#### *Conclusioni sul piano politico:*

- *La valutazione delle 28 relazioni per paese sull'attuazione delle politiche ambientali conferma le conclusioni tratte dall'Agenzia europea per l'ambiente nella sua relazione 2015 sullo stato della natura<sup>13</sup>, ossia che la condizione complessiva delle specie e degli habitat protetti non ha subito miglioramenti significativi negli ultimi sei anni. In tutta l'UE, più di tre quarti delle valutazioni relative agli habitat indicano uno stato di conservazione sfavorevole e in continuo peggioramento per una percentuale significativa dei casi. Per quanto concerne le specie non aviarie, il 60 % delle valutazioni a livello dell'UE segnala uno stato sfavorevole. Il 15 % di tutte le specie di uccelli selvatici è quasi minacciato, in diminuzione o in estinzione e un altro 17 % è minacciato.*
- *Nonostante vi siano stati progressi in molti ambiti e non manchino esempi di successo a livello locale, si riscontrano notevoli carenze sul piano attuativo, dei finanziamenti e dell'integrazione delle politiche. Mantenendo gli sforzi attuali, l'UE continuerebbe a perdere biodiversità, con conseguenze potenzialmente gravi per la capacità degli*

<sup>11</sup> COM (2011) 244 final.

<sup>12</sup> SWD(2016) 472 final.

<sup>13</sup> <http://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>



*ecosistemi naturali di provvedere in futuro ai bisogni umani.*

- *Solo sette Stati membri<sup>14</sup> hanno (pressoché) completato la designazione dei "siti di interesse comunitario" previsti nella direttiva Habitat. 17 Stati membri hanno designato la maggior parte dei siti sulla terraferma, ma sussistono carenze nella componente marittima della loro rete. I rimanenti quattro Stati membri presentano carenze in entrambe le componenti, terrestre e marittima.*
- *I problemi sistemici alla base della scarsa attuazione delle direttive sulla tutela della natura sono l'assenza di piani di gestione per i siti Natura 2000 o la gestione dei siti stessi. Le relazioni per paese dimostrano che tre Stati membri hanno difficoltà ad applicare le corrette procedure di valutazione per determinare gli effetti dei nuovi piani e progetti sui siti Natura 2000.*
- *Nella maggior parte degli Stati membri, inoltre, uno dei gravi ostacoli all'efficace attuazione della legislazione è la scarsa conoscenza delle specie, degli habitat e dei siti, anche per quanto riguarda gli ecosistemi marini.*
- *Altri problemi sono l'assenza di adeguati finanziamenti, la carenza di risorse umane e uno scarso livello di coinvolgimento e partecipazione delle comunità locali e delle parti interessate, quali ad esempio i proprietari terrieri e gli utilizzatori dei terreni.*

#### **Pratiche di successo:**

La Francia ha sviluppato un approccio partecipativo efficace per la gestione della sua rete Natura 2000, che ha creato peraltro diverse centinaia di posti di lavoro. La sua *Trame verte et bleue* (TGB)<sup>15</sup> offre uno strumento di pianificazione utilizzato ai livelli regionale e locale per creare reti ecologiche coerenti.

Grazie a un'estesa gamma di misure di recupero dei siti Natura 2000 attuate a partire dal 2003 nel quadro di sei progetti LIFE coordinati, che hanno interessato diverse migliaia di ettari di torbiere e zone umide nelle Ardenne belghe<sup>16</sup>, le autorità del Belgio sono riuscite a constatare, nel 2013, importanti tendenze positive nello stato di conservazione di decine di diversi tipi di habitat e specie associate, protetti dalla direttiva Habitat dell'UE<sup>17</sup>.

L'Estonia ha prodotto uno dei quadri più completi per la pianificazione integrata dei finanziamenti dei siti Natura 2000 provenienti da diversi fondi dell'UE. Il paese ha presentato un quadro globale di azioni prioritarie<sup>18</sup>, comprendente le priorità di conservazione, le misure necessarie per migliorare lo stato di conservazione degli habitat e delle specie protetti e le relative esigenze di finanziamento, unitamente a un'analisi approfondita delle opportunità di finanziamento.

I Paesi Bassi occupano un posto di primo piano nel settore della contabilità del capitale naturale. Il paese ha messo a punto un ampio programma sul capitale naturale<sup>19</sup> che dimostra come i concetti di capitale naturale e servizi ecosistemici possono essere integrati nel processo decisionale in diversi ambiti, quali ad esempio l'agricoltura, la difesa dalle alluvioni e il commercio internazionale. I Paesi Bassi hanno altresì testato la contabilità degli ecosistemi a

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000newsl/nat40\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000newsl/nat40_it.pdf)

<sup>15</sup> <http://www.trameverteetbleue.fr/>

<sup>16</sup> <http://biodiversite.wallonie.be/fr/meta-projet-life-de-restauration-des-tourbieres-de-haute-ardenne.html?IDC=5778>

<sup>17</sup> <http://biodiversite.wallonie.be/fr/resultats-du-rapportage-article-17-au-titre-de-la-directive-92-43-cee-pour-la-periode-2007-2012.html?IDD=4237&IDC=5803>

<sup>18</sup> I quadri di azioni prioritarie di Natura 2000 sono mezzi di pianificazione importanti per integrare maggiormente il finanziamento di Natura 2000 negli strumenti finanziari pertinenti dell'UE.

<sup>19</sup> <http://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl/en/home>

livello locale. ONG, imprese e organizzazioni governative hanno concordato di collaborare alla valutazione del capitale naturale e sociale.

### *Qualità dell'aria e rumore*

L'Unione europea ha adottato e aggiorna regolarmente un corpus di norme<sup>20</sup> sulla qualità dell'aria ambiente inteso a proteggere sia l'ambiente che la salute umana attraverso la definizione di standard e obiettivi vincolanti per una serie di inquinanti atmosferici<sup>21</sup>. Con cadenza regolare vengono messe a disposizione del pubblico informazioni aggiornate sulla qualità dell'aria ambiente e i livelli eccessivi di inquinamento atmosferico sono gestiti tramite piani per la qualità dell'aria che definiscono le misure pratiche da attuare. Inoltre, la direttiva relativa ai limiti nazionali di emissione prevede riduzioni delle emissioni a livello nazionale per evitare che i cittadini risentano di una scarsa qualità dell'aria a causa delle emissioni degli Stati membri vicini.

Considerata la perniciosità degli effetti dell'inquinamento atmosferico sulla salute umana (le stime dei danni alla salute attribuibili all'esposizione all'inquinamento atmosferico indicano che nell'UE a 28 le concentrazioni di NO<sub>2</sub>, O<sub>3</sub> e PM<sub>2,5</sub> hanno causato rispettivamente 68 000, 16 000 e 436 000 morti premature nel 2013)<sup>22</sup>, la Commissione continua a essere preoccupata per il ritmo con cui gli Stati membri si avvicinano al conseguimento dei valori limite fissati dalla legislazione dell'Unione.

### *Conclusioni sul piano politico:*

- *La qualità dell'aria nell'UE è migliorata negli ultimi decenni grazie alla riduzione dei livelli di numerosi inquinanti, ma occorre fare di più in merito a PM<sub>10</sub> e NO<sub>2</sub>. Cinque Stati membri non hanno superato i valori limite e risulta che la qualità dell'aria sia generalmente buona con alcune eccezioni. Per contro, 16 Stati membri sono attualmente oggetto di procedure legali a causa del superamento dei valori limite stabiliti per il PM<sub>10</sub> e 12 per il superamento dei massimi relativi all'NO<sub>2</sub> e per la mancata adozione di misure efficaci a livello nazionale.*
- *L'inquinamento da PM<sub>10</sub> può essere causato da una variegata serie di fonti (ad es. il riscaldamento domestico, le emissioni industriali, l'agricoltura, il traffico). Per ridurre le emissioni di PM legate al riscaldamento domestico è necessario attuare misure per far fronte alla combustione dei combustibili solidi in 18 Stati membri. Questa pratica è già stata vietata in alcune città afflitte da livelli elevati di inquinamento atmosferico. Il problema delle fonti industriali dovrebbe essere affrontato prevedendo licenze che potrebbero andare oltre le migliori tecnologie disponibili. Infine, è necessario affrontare la combustione dei residui agricoli, che continua a causare l'inquinamento da particolato in talune zone.*
- *Le misure intese a garantire il raggiungimento dei valori di NO<sub>2</sub> devono essere mirate in particolare ai veicoli diesel, ad esempio tramite l'introduzione progressiva di zone a basse*

<sup>20</sup> Commissione europea, 2016. [Air Quality Standards \(Standard di qualità dell'aria\)](http://ec.europa.eu/environment/air/quality/standards.htm), <http://ec.europa.eu/environment/air/quality/standards.htm>

<sup>21</sup> Tra i principali inquinanti di origine antropica figurano il PM<sub>10</sub>, una miscela di particelle fini di aerosol (solide e liquide) di diverse grandezze emesse da numerose fonti antropiche, compresa la combustione, e i composti chimici e i NO<sub>x</sub>, emessi durante la combustione di combustibili, ad esempio dagli stabilimenti industriali e dal settore dei trasporti stradali. I NO<sub>x</sub> sono un gruppo di gas comprendente il monossido di azoto (NO) e il biossido di azoto (NO<sub>2</sub>).

<sup>22</sup> AEA, 2016. [Air quality in Europe 2016 report \(Relazione sulla qualità dell'aria in Europa 2016\)](#).

*emissioni nelle aree urbane o la graduale eliminazione del trattamento fiscale preferenziale. Alle esigenze generali di trasporto si dovrebbe rispondere attraverso l'attuazione di piani strategici di mobilità urbana.*

- *Il rumore eccessivo è la seconda causa ambientale di malattia, superata solo dall'inquinamento atmosferico da particolato ultra fine<sup>23</sup>. L'acquis dell'UE stabilisce diversi obblighi, tra cui quello di valutare l'esposizione al rumore attraverso la mappatura acustica e di elaborare piani di azione intesi ad affrontare le cause del rumore. Per l'attuale ciclo quinquennale di rendicontazione mancano più del 30% delle mappe acustiche richieste e circa il 60% dei piani di azione.*

#### **Pratiche di successo:**

Numerose città europee hanno introdotto le zone a basse emissioni, aree ove la circolazione è consentita solo a talune categorie di veicoli in funzione del rispettivo potenziale emissivo. In molti casi l'esito è stato positivo<sup>24</sup>: ad esempio, nell'"Air Quality Plan for Berlin 2011-2017" è stato stimato che la zona a basse emissioni creata nel 2008 ha permesso di ridurre considerevolmente le emissioni dei trasporti e che di conseguenza nel 2010 si sono potuti evitare 10 giorni di superamento del valore limite di PM<sub>10</sub>. Le stime indicano altresì che nello stesso anno l'inquinamento da NO<sub>2</sub> è stato ridotto del 5 % circa e l'inquinamento dovuto alle particelle di fuliggine lasciate dal traffico lungo le strade è diminuito di oltre la metà<sup>25</sup>.

#### **Qualità e gestione delle risorse idriche**

L'obiettivo principale della politica e della legislazione dell'UE in materia di risorse idriche<sup>26</sup> è di garantire acqua di buona qualità e in quantità sufficiente per il pubblico, le attività economiche e la natura, affrontando i problemi relativi alle fonti d'inquinamento (legate, ad es., all'agricoltura, alle aree urbane e alle attività industriali), alla modifica fisica e idrologica dei corpi idrici e alla gestione dei rischi di alluvione.

L'acquis richiede agli Stati membri di adottare i piani di gestione dei bacini idrografici quale strumento essenziale per attuare in maniera coerente la protezione, il miglioramento e l'utilizzo sostenibile dell'ambiente idrico in tutta l'UE. Tra gli obblighi di natura più specifica figurano: la raccolta e il trattamento delle acque reflue prima dello scarico; l'adozione di piani intesi a proteggere la qualità delle risorse idriche impedendo ai nitrati provenienti da fonti agricole di inquinare le acque sotterranee e di superficie; l'adozione di piani di gestione dei rischi di alluvione; l'adozione di strategie marine volte a garantire il buono stato ambientale delle acque marine entro il 2020.

I fattori più comuni di danneggiamento della qualità delle risorse idriche sono, innanzitutto, l'inquinamento derivante dalle attività agricole e dall'industria, seguito dalla regolazione inadeguata dei flussi e dalle alterazioni morfologiche, da uno sfruttamento scarsamente razionale dei corsi d'acqua e da prelievi idrici illeciti o eccessivi.

<sup>23</sup> AEA, [Noise in Europe 2014 \(Il rumore in Europa 2014\)](#) che cita l'OMS, pag. 6.

<sup>24</sup> Per realizzare appieno il loro potenziale, le zone a basse emissioni devono avere come bersaglio le fonti principali di inquinamento atmosferico, prevedere limitazioni alla circolazione per tutti i veicoli tranne quelli a basse emissioni e devono essere aggiornate per riflettere l'evoluzione delle norme sulle emissioni.

<sup>25</sup> [Luftreinhalteplan 2011 bis 2017 für Berlin / Air Quality Plan for Berlin 2011-2017 \(Piano per la qualità dell'aria di Berlino 2011-2017\)](#)

<sup>26</sup> Ne fanno parte la [direttiva sulle acque di balneazione \(2006/7/CE\)](#), la [direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane \(91/271/CEE\)](#), la [direttiva sull'acqua potabile \(98/83/CE\)](#), la [direttiva quadro sulle acque \(2000/60/CE\)](#), la [direttiva sui nitrati \(91/676/CEE\)](#) e la [direttiva sulle alluvioni \(2007/60/CE\)](#).

### *Conclusioni sul piano politico:*

- *In un terzo degli Stati membri più del 50 % di tutti i corpi idrici naturali superficiali presenta uno stato ecologico buono o elevato. In cinque Stati membri, tuttavia, meno del 20 % dei corpi idrici può vantare uno stato ecologico buono. Per quanto concerne i corpi sotterranei, si registra un buono stato quantitativo in 13 Stati membri. In 10 Stati membri, il 70-90 % di tutti i corpi sotterranei è caratterizzato da uno stato quantitativo buono; in cinque paesi il dato è del 20-70 %.*
- *Tutti i piani di gestione dei bacini idrografici di prima generazione presentano carenze, talvolta significative, soprattutto per quanto attiene al monitoraggio e ai metodi di valutazione e classificazione dello stato dei corpi idrici. Tutti gli Stati membri ricorrono alle deroghe che consentono di prorogare i termini. Molti autorizzano nuovi progetti che sono controproducenti per il conseguimento di un buono stato dei corpi idrici e non sempre adducono adeguate giustificazioni. La Commissione ha rivolto raccomandazioni agli Stati membri affinché affrontino le suddette carenze e colmino queste lacune nei piani di seconda generazione. Questi sono stati inclusi nei piani d'azione per poter soddisfare le condizioni di ottenimento dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per gli investimenti in infrastrutture idriche.*
- *Cinque Stati membri non hanno ancora provveduto ad adottare i piani di seconda generazione, previsti per la fine del 2015, mentre in tre Stati membri l'adozione non risulta ancora completa<sup>27</sup>.*
- *Le cause di fondo del problema comprendono l'inefficacia delle misure di controllo, una mancanza di coordinamento tra le autorità preposte alla gestione delle risorse idriche ai vari livelli regionali o locali, una mancanza di collaborazione fra gli organismi di gestione delle acque e della natura, nonché con le autorità competenti di altri settori, e lo scarso accesso ai dati. Un'altra sfida comune nel settore idrico riguarda l'inadeguatezza delle politiche di fissazione dei prezzi.*
- *Sebbene l'attuazione della direttiva sui nitrati abbia introdotto alcuni miglioramenti, le concentrazioni di nitrati e i livelli di eutrofizzazione rimangono un problema serio in quasi tutti gli Stati membri. L'eutrofizzazione del Mar Baltico, dovuta principalmente a pratiche di agricoltura intensiva, è particolarmente problematica.*
- *Sul versante della qualità delle acque, quasi tutti gli Stati membri denotano tassi di conformità particolarmente elevati. Solo in tre Stati membri si registrano problemi qualitativi a livello locale, mentre alcune zone sono prive di un'infrastruttura adeguata.*
- *Per quanto concerne le acque di balneazione, il 96% di tutti i siti soddisfa i requisiti minimi di qualità fissati dalla direttiva UE sulle acque di balneazione (ovvero, che siano di "qualità sufficiente"). Numerosi gli Stati membri che raggiungono livelli di qualità più elevati: in otto paesi, più del 90 % di tutte le acque di balneazione è stato classificato di qualità eccellente nel 2015. In 11 Stati membri la percentuale dei siti di balneazione di qualità eccellente è superiore alla media UE dell'84,4 %.*
- *Sei paesi denotano tassi di conformità eccellenti sul fronte della raccolta e del trattamento delle acque reflue, ma la maggior parte degli Stati membri fatica a raggiungere la piena attuazione e ad oggi 13 di essi sono oggetto di azioni legali intentate*

<sup>27</sup> Le relazioni per paese non hanno potuto fornire informazioni sui progressi compiuti nei nuovi piani di gestione dei bacini idrografici, ancora in corso di valutazione.

dall'UE. Per colmare le lacune sul fronte attuativo attraverso la costruzione delle infrastrutture necessarie occorrono buone strutture di governance, una pianificazione adeguata e un coordinamento per l'ottenimento dei fondi (l'UE ha messo a disposizione finanziamenti consistenti).

- Nonostante la scadenza fissata per il 2015, alla fine di novembre del 2016 solo 18 Stati membri hanno comunicato informazioni sui propri piani di gestione del rischio di alluvioni per il 2015.
- Tutti gli Stati membri bagnati da acque marine mostrano tuttora lacune nell'attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, a cominciare dalla definizione di buono stato ecologico. La maggior parte dei programmi di monitoraggio degli Stati membri non sarà operativa prima del 2018 o addirittura del 2020; vi saranno pertanto vuoti di informazione nella prossima valutazione delle acque marine prevista per il 2018. Entro marzo 2016 gli Stati membri avrebbero dovuto adottare programmi di misure contenenti le azioni di base atte a garantire un buono stato ecologico alle proprie acque marine. Tuttavia, dieci Stati membri non hanno ancora provveduto in tal senso.

#### **Pratiche di successo:**

Tra le buone pratiche in essere figurano quelle adottate da Cipro nei controlli sulle acque realizzati nell'ambito del programma di applicazione delle norme relative ai prelievi idrici a scopi agricoli, ove si è fatto ricorso alla fotografia satellitare e alle ispezioni in loco<sup>28</sup>. Questa pratica è considerata un modello per eventuali attività future di applicazione delle norme.

La Finlandia sta attuando un ampio progetto dimostrativo integrato LIFE (FRESHABIT)<sup>29</sup>, con la partecipazione di diversi settori, per mettere a punto una nuova metodologia e nuovi indicatori utili alla valutazione dello stato di conservazione degli habitat di acqua dolce e per migliorare lo stato ecologico, la gestione e l'uso sostenibile dei siti Natura 2000 di acqua dolce. Oltre a potenziare lo sviluppo delle capacità, anche attraverso la predisposizione di strutture di coordinamento, il progetto svilupperà nuovi modelli quadro per facilitare l'ottenimento di risultati duraturi.

## **Strumenti**

### ***Strumenti di mercato e investimenti***

Le misure fiscali, come ad esempio l'introduzione di imposte ambientali e la graduale eliminazione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente rappresentano un modo efficace ed efficiente di conseguire gli obiettivi di politica ambientale. Sebbene spetti a ogni Stato membro configurare il proprio sistema impositivo, la Commissione ha valutato il potenziale dell'imposizione ambientale per paese nel contesto del Semestre europeo.

Un buon uso dei fondi dell'UE è anch'esso importante per realizzare gli obiettivi ambientali e migliorare l'integrazione dei requisiti in materia di ambiente in altri settori programmatici. L'analisi contenuta nelle relazioni per paese consentirà di valutare in modo più approfondito come creare le condizioni per garantire un finanziamento adeguato e affrontare le esternalità

<sup>28</sup> [Comparative study of pressures and measures in the major River Basin Management Plans \(Studio comparato delle pressioni e delle misure nell'ambito dei piani di gestione dei grandi bacini idrografici dell'Unione\)](#), 2012

<sup>29</sup> [http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n\\_proj\\_id=5437](http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=5437)

ambientali mediante il ricorso agli appalti verdi e ad altri strumenti di mercato e opportunità d'investimento dell'UE.

*Conclusioni sul piano politico:*

- *Dalle relazioni per paese emerge che la percentuale delle entrate fiscali generate dalle imposte ambientali sul totale del gettito varia dal 10,61 % al 4,57 %, per una media UE pari al 6,35 %. Occorre che gli Stati membri valutino appieno il potenziale delle imposte ambientali (anche sul collocamento in discarica dei rifiuti, sui prelievi idrici e sul rendimento dei combustibili) quale strumento per ottenere vantaggi sul piano ambientale, economico e sociale (posti di lavoro).*
- *In molti paesi permangono alcune sovvenzioni dannose per l'ambiente, come il trattamento fiscale preferenziale riservato a determinati combustibili e i vantaggi fiscali per gli autoveicoli aziendali ad uso privato, che impediscono di progredire nella lotta contro la congestione del traffico e l'inquinamento atmosferico e che vanno progressivamente eliminate.*
- *Nel quadro dei fondi strutturali e di investimento europei, la "tutela dell'ambiente e efficienza delle risorse" costituisce il primo ambito di stanziamento per il periodo 2014-2020 in 12 paesi; sarebbe però opportuno che gli Stati membri sfruttassero senza indugio le opportunità di finanziamento UE disponibili per gli obiettivi ambientali.*

**Pratiche di successo:**

Dagli anni '90 in poi diversi Stati membri hanno provveduto a istituire commissioni per le imposte ambientali, aprendo il dibattito sulle possibili opzioni di spostamento del carico fiscale. Si tratta di un primo ma essenziale passo per la valutazione del potenziale di tali riforme nel contesto nazionale. Un esempio recente è rappresentato dal Portogallo, dove alcune raccomandazioni della Commissione relative alla riforma fiscale ecologica sono state adottate dal parlamento.

Spagna, Italia, Grecia e Polonia hanno creato reti di autorità preposte alla gestione della politica di coesione, al fine di promuovere l'integrazione della dimensione ambientale nell'uso dei finanziamenti dell'UE.

***Governance efficace e capacità di attuare le norme***

Una governance efficace della legislazione e delle politiche dell'UE in materia di ambiente richiede un quadro istituzionale adeguato, la coerenza e il coordinamento delle politiche, l'applicazione di strumenti giuridici e non, il coinvolgimento delle parti interessate non governative, adeguati livelli di conoscenze e di competenze e, ultimo ma non meno importante, piani strategici.

La coerenza delle politiche impone, tra l'altro, la ratifica degli accordi stipulati dall'Unione per far fronte alle sfide transfrontaliere e globali. Una ratifica posticipata degli accordi da parte di diversi Stati membri compromette l'attuazione delle politiche ambientali, indebolisce l'Unione nei relativi negoziati e mina la sua credibilità in quanto fautrice di interventi da parte dei paesi terzi.

La possibilità di garantire il rispetto delle norme ambientali derivate dal diritto dell'UE da parte degli operatori economici, dei servizi pubblici e delle persone fisiche dipende dall'efficacia di tutta una serie di autorità pubbliche (compresi gli ispettorati ambientali, le

forze di polizia, le dogane, i pubblici ministeri e gli organismi di controllo), molte delle quali condividono prassi e conoscenze all'interno di reti paneuropee di professionisti<sup>30</sup>. Le buone pratiche sono oggi orientate verso un approccio basato sul rischio, in cui i problemi di conformità più gravi sono affrontati con la migliore combinazione di monitoraggio, promozione e controllo del rispetto delle norme. L'evoluzione della politica di coesione offre un'ampia gamma di strumenti per lo sviluppo delle capacità, compreso lo strumento PEER 2 PEER per lo scambio di competenze tra le autorità pubbliche<sup>31</sup>.

Le legislazione ambientale dell'UE conferisce ai cittadini una serie di diritti sostanziali e procedurali che devono essere garantiti dai fori nazionali in virtù dell'accesso alla giustizia in materia ambientale. Il buon funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali è fondamentale per la realizzazione degli obiettivi del diritto dell'UE, anche nel settore ambientale<sup>32</sup>.

La condivisione dei dati per via elettronica tra le autorità pubbliche prevista dalla direttiva INSPIRE<sup>33</sup> può aiutare gli Stati membri a redigere relazioni sull'ambiente in maniera più efficiente e agevolare i compiti di attuazione complessi, come la prevenzione delle alluvioni, per i quali è indispensabile un buon utilizzo delle informazioni topografiche, idrologiche, meteorologiche e di altri dati.

#### *Conclusioni sul piano politico:*

- *Le strategie di sviluppo sostenibile sono una realtà in molti Stati membri, anche a livello regionale, anche se in alcuni casi non sono aggiornate. Meno comuni sono i piani globali di politica ambientale a livello nazionale o regionale.*
- *La maggior parte degli Stati membri ha istituito meccanismi di coordinamento per rendere più efficace la cooperazione tra i diversi livelli di governance. L'applicazione inefficace delle norme e la frammentazione della responsabilità in materia ambientale a livello regionale si riscontrano in un numero limitato di Stati membri, mentre l'errato recepimento della legislazione dell'UE a livello regionale rimane un punto critico in diversi paesi dell'Unione. La valutazione d'impatto normativo è diffusa in molti Stati membri, mentre alcuni hanno razionalizzato le procedure di valutazione ambientale nei casi in cui risultino coinvolte più direttive dell'UE<sup>34</sup>.*
- *La partecipazione alle reti di professionisti esistenti continua a essere disomogenea. Risultano incomplete le informazioni sulle modalità con cui gli Stati membri garantiscono la conformità ambientale, in particolare per quanto riguarda il diffuso inquinamento idrico, l'inquinamento atmosferico nei centri urbani, gli habitat e le specie minacciati e la mancanza o lo scarso livello qualitativo di impianti di trattamento delle acque reflue e sistemi di raccolta. Occorrono maggiori informazioni su come garantire che le norme vengano rispettate sia a livello nazionale che dell'UE.*
- *In alcuni Stati membri continuano a sussistere ostacoli all'accesso alla giustizia in*

<sup>30</sup> La rete dell'Unione europea per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto dell'ambiente (IMPEL); la rete europea dei pubblici ministeri in materia ambientale; la rete dei funzionari di polizia specializzati nella lotta alla criminalità ambientale, il forum europeo dei giudici per l'ambiente e la rete europea delle autorità ambientali e di gestione.

<sup>31</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/p2p](http://ec.europa.eu/regional_policy/p2p)

<sup>32</sup> Dell'efficacia dei sistemi giudiziari nazionali si interessano il Quadro di valutazione UE della giustizia e il Semestre europeo ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester\\_thematic-factsheet\\_effective-justice-systems\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_effective-justice-systems_en.pdf)).

<sup>33</sup> Direttiva 2007/2/CE.

<sup>34</sup> La razionalizzazione è obbligatoria per la direttiva sulla valutazione di impatto ambientale (VIA) e la direttiva Habitat; per quanto riguarda la VIA e le altre valutazioni ambientali, la Commissione incoraggia gli Stati membri ad avvalersi delle opzioni disponibili al fine di semplificare le procedure. Cfr. il documento di orientamento della Commissione (GU C 273 del 27.7.2016).

*materia ambientale, siano essi legati alle spese eccessive dei contenziosi o a norme restrittive in merito a chi può intentare un'azione legale.*

- *Nella maggior parte degli Stati membri la condivisione dei dati non è progredita nella misura auspicata dalla direttiva INSPIRE e occorre che gli Stati membri intensifichino gli sforzi per poter trarre il massimo beneficio dal potenziale della direttiva.*

### **Pratiche di successo:**

L'agenzia irlandese per la tutela ambientale (Irish Environmental Protection Agency) ha messo a punto un sistema di concessione di licenze, monitoraggio e valutazione (Licencing, Monitoring and Assessment system, LEMA) per consentire ai funzionari di gestire, analizzare, condividere e utilizzare per via elettronica i dati raccolti presso i titolari di licenze industriali e attraverso le ispezioni, anche per la pianificazione di attività future<sup>35</sup>. L'agenzia coordina inoltre una rete nazionale per la conformità e il controllo del rispetto delle norme<sup>36</sup> intesa a garantire un elevato livello di coerenza nelle attività di assicurazione della conformità di oltre trenta autorità locali.

Una metodologia basata sul rischio per la pianificazione delle ispezioni e di altre attività di assicurazione della conformità, messa a punto dal *Land* della Renania Settentrionale - Vestfalia (Germania), è stata adottata in diversi Stati membri grazie all'opera svolta da IMPEL, la rete europea degli ispettorati ambientali.

La Regione fiamminga in Belgio<sup>37</sup> e la procura spagnola per i reati ambientali<sup>38</sup> producono relazioni e analisi annuali sulle ispezioni ambientali e sui procedimenti contro i reati ambientali, contribuendo a informare il pubblico e fornendo statistiche per la valutazione delle attività di assicurazione della conformità.

Lo Scotland's Environment Web<sup>39</sup> e il Dutch National SDI (PDOK)<sup>40</sup> per l'infrastruttura per i dati territoriali sono esemplari nel mettere gratuitamente a disposizione del pubblico i dati territoriali, in linea con la direttiva INSPIRE.

### **3. LE CAUSE PROFONDE COMUNI: PRIME CONCLUSIONI**

Per trovare soluzioni alle carenze attuative in materia ambientale non basta analizzare la messa in atto delle politiche e della legislazione dell'UE. Il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali offre alle autorità nazionali e alla Commissione un'occasione nuova per esaminare da vicino le cause profonde dello scarso livello attuativo. Dalle relazioni per paese emerge che alcune di queste cause sono comuni a più Stati membri<sup>41</sup>.

Il primo riesame comprende solo una valutazione preliminare di tali cause. Per poter avvallare soluzioni specifiche per paese occorrono indicazioni più dettagliate. Al fine di migliorare le conoscenze nelle prossime relazioni previste nell'ambito del ciclo di riesame, la Commissione

<sup>35</sup> <http://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/>.

<sup>36</sup> Network for Ireland's Environmental Compliance and Enforcement o "NIECE".

<sup>37</sup> <http://www.vhrm.be/english>

<sup>38</sup> [https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/fiscal\\_especialista/medio\\_ambiente/documentos\\_normativa/](https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/fiscal_especialista/medio_ambiente/documentos_normativa/)

<sup>39</sup> <http://www.environment.scotland.gov.uk/>

<sup>40</sup> <https://www.pdok.nl/en/about-pdok>

<sup>41</sup> Le sfide individuate rispecchiano le conclusioni sui problemi strutturali di governance rilevati nel contesto del Semestre europeo, nei rapporti sulle performance ambientali dell'OCSE e in una recente indagine dell'IMPEL: <http://impel.eu/wp-content/uploads/2015/07/Implementation-Challenge-Report-23-March-2015.pdf>



avrà bisogno di riscontri da parte degli Stati membri, in particolare attraverso i dialoghi nazionali che seguiranno alla pubblicazione delle relazioni per paese.

*Conclusioni politiche sulle principali cause profonde comuni individuate finora:*

- **Coordinamento inefficace tra autorità locali, regionali e nazionali:** *Questo fattore può essere di ostacolo all'attuazione negli Stati membri. Ad esempio, le responsabilità per il monitoraggio della qualità delle risorse idriche sono spesso suddivise tra diverse autorità senza che vi sia un sufficiente coordinamento.*

**Tre esempi di settori programmatici che richiedono una forte integrazione:**

**Aria – Mobilità:** L'impatto dei trasporti sulla qualità dell'aria e i costi ambientali, economici e sociali (compresi quelli sanitari) che ne derivano impongono alle autorità ambientali, ai pianificatori della mobilità, ai pianificatori urbani e ai settori economici di collaborare verso un concetto più sostenibile di mobilità in cui siano contemplati veicoli più puliti e migliori modalità di trasporto e che affronti il problema della congestione del traffico.

**Acqua – Natura – Alimenti:** Il modo in cui il cibo di cui ci nutriamo è prodotto e consumato influisce sulla qualità e sulla gestione delle risorse idriche, sui relativi costi ambientali, economici e sociali, sulla natura e sulla biodiversità. Serve, pertanto, un sistema alimentare sostenibile. Allo stesso tempo, l'agricoltura necessita di acque di buona qualità e in quantità sufficiente per realizzare i suoi obiettivi.

**Natura – Uso dei terreni rurali – Urbanizzazione:** Le pressioni cui vanno incontro la natura e la biodiversità derivano dall'uso dei terreni rurali e urbani. D'altro canto, la natura e la biodiversità preservano l'attrattiva delle zone rurali quali luoghi ideali per

- **Mancanza di capacità amministrativa e finanziamento insufficiente:** *In alcuni paesi la scarsità di risorse finanziarie e umane rappresenta un ostacolo all'attuazione, in quanto impedisce alle autorità di preparare e realizzare i progetti di investimento. Anche quando i finanziamenti sono disponibili, le autorità locali talvolta non dispongono delle risorse umane e/o del know-how necessari per organizzare gli appalti pubblici e monitorare la qualità dei servizi prestati. Ad esempio, nel settore della protezione della natura, la mancanza di capacità non ha permesso di realizzare e di monitorare le necessarie misure di gestione e conservazione.*
- **Mancanza di conoscenze e di dati:** *La mancanza di (accesso ai) dati e l'inaffidabilità dei dati causano problemi sul piano attuativo in numerosi Stati membri. Ad esempio, la mancanza di conoscenze e di dati sulle specie e sugli habitat ostacolano una tutela efficace degli stessi.*
- **Insufficienti meccanismi di assicurazione della conformità:** *L'analisi dimostra che vi sono spesso criticità relative al monitoraggio della conformità e al controllo del rispetto delle norme, anche attraverso l'applicazione di sanzioni proporzionate ed efficaci.*
- **Mancanza di integrazione e di coerenza delle politiche:** *L'analisi indica che la scarsa integrazione delle preoccupazioni ambientali in altri settori strategici costituisce una causa profonda dell'insufficiente livello di attuazione, come illustrato nell'esempio*

#### **4. LA VIA DA SEGUIRE**

Le relazioni per paese, la presente comunicazione e gli orientamenti in allegato dovrebbero fornire agli Stati membri una base da cui partire per affrontare le sfide attuative comuni, in collaborazione con le autorità locali e regionali e le parti interessate e con altri Stati membri.

La responsabilità di colmare i vuoti attuativi è in capo agli Stati membri. La Commissione, dal canto suo, sosterrà e accompagnerà i loro sforzi. La tabella contenuta nell'allegato raggruppa tutti i provvedimenti che, nelle relazioni per paese, la Commissione suggerisce agli Stati membri di adottare per assicurare una migliore attuazione delle politiche e delle norme dell'UE in materia ambientale. Nelle relazioni per paese, tali suggerimenti sono stati contestualizzati e, ove necessario, motivati.

La Commissione porterà avanti gli **sforzi in corso** per migliorare l'attuazione attraverso misure applicative mirate a livello dell'UE e per cofinanziare gli investimenti ambientali tramite i fondi UE. Nel 2017 la Commissione fornirà orientamenti su come promuovere, monitorare e garantire la conformità in materia ambientale. Per facilitare le azioni giudiziarie da parte dei cittadini e delle ONG, una comunicazione interpretativa sull'accesso alla giustizia in materia ambientale nei tribunali nazionali contribuirà ad aumentare l'efficacia dei mezzi di ricorso nei casi di mancata applicazione.

La Commissione valuterà inoltre, insieme agli Stati membri e all'Agenzia europea dell'ambiente, come rafforzare la conoscenza delle politiche e renderla più mirata ai requisiti specifici dell'*acquis* ambientale dell'UE. A tal fine, il vaglio di adeguatezza del sistema di monitoraggio e notifica nel settore ambientale aiuterà a sviluppare un sistema più efficace ed efficiente. In più, la Commissione compirà i passi necessari per garantire che le politiche di ricerca e innovazione sostengano lo sviluppo di nuovi strumenti e modelli di business, compresi indicatori e soluzioni per monitorare l'efficacia.

Le relazioni per paese hanno rilevato che l'inefficienza delle amministrazioni pubbliche è un'importante causa di fondo della scarsa attuazione che merita particolare attenzione. Questo aspetto viene analizzato nel contesto del Semestre europeo e rappresenta una priorità d'investimento nel quadro dei fondi SIE. Nel 2015 la Commissione ha inoltre pubblicato uno strumentario ad uso dei professionisti (*Toolbox for practitioners*<sup>42</sup>). La Commissione intende approfondire ulteriormente, insieme agli Stati membri, le conoscenze in merito alla qualità e alla governance della pubblica amministrazione quali cause di fondo della scarsa attuazione in materia ambientale.

Oltre a queste iniziative già in corso, e nel rispetto delle competenze esecutive ad essa conferite dai trattati UE, la Commissione si propone di facilitare il lavoro degli Stati membri attraverso un **nuovo quadro dedicato**:

##### ***Proposte politiche:***

***1. Instaurare un dialogo strutturato in materia attuativa con ciascuno Stato membro: Lo scopo è riflettere su come affrontare i problemi strutturali e le esigenze del rispettivo Stato membro. I dialoghi dovrebbero vertere principalmente sulla realizzazione di azioni concrete. Fondamentali sono la trasparenza e l'ampia partecipazione delle parti***

<sup>42</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=pt&pubId=7757>

*interessate dei diversi settori e dei diversi livelli dell'amministrazione.*

- 2. Garantire un sostegno mirato agli esperti degli Stati membri direttamente dagli omologhi di altri Stati membri:** *Lo scambio tra gli addetti ai lavori è un importante strumento per migliorare l'apprendimento reciproco e fare in modo che le soluzioni già testate siano comunicate ad altri. La Commissione sta creando per gli Stati membri uno strumento a tal fine nel quadro del riesame dell'attuazione delle politiche ambientali.*
- 3. Discutere in Consiglio le questioni strutturali comuni, al fine di migliorare l'attuazione delle norme ambientali dell'UE:** *Le conclusioni e gli orientamenti principali scaturiti dal riesame dovrebbero formare oggetto di dibattiti strategici sia a livello nazionale che a livello dell'UE, nell'ottica di favorire l'attuazione delle norme ambientali dell'Unione e accelerare il conseguimento dei relativi obiettivi. Gli Stati membri dovrebbero potersi confrontare in Consiglio riguardo alle sfide comuni, specie quando gli effetti hanno portata transfrontaliera. Questioni tra loro collegate dovrebbero essere esaminate nel loro insieme, al fine di individuare le migliori soluzioni in grado di conciliare i legittimi interessi di tutti i settori coinvolti, abbandonando quindi gli approcci settoriali per abbracciare e coltivare soluzioni olistiche, come caldeggiato nel quadro degli obiettivi di sviluppo sostenibile<sup>43</sup>. In questo contesto potrebbero essere affrontati anche i problemi attuativi derivanti dalla mancanza di chiarezza, coerenza o uniformità riscontrabile nella politica e nella legislazione dell'UE. Ove opportuno, dovrebbero essere coinvolte le parti interessate, come ad esempio le ONG, le imprese, il settore della ricerca nonché il Parlamento europeo.*

Dopo i dialoghi nazionali del 2017 la Commissione valuterà il primo ciclo di riesame, tenendo conto delle osservazioni formulate dagli Stati membri e da altri attori. Gli insegnamenti tratti saranno quindi recepiti nei cicli successivi.

---

<sup>43</sup> L'approccio del "nesso" cui si fa riferimento nella comunicazione della Commissione *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe - L'azione europea a favore della sostenibilità*, [SWD\(2016\) 390 final](#).



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 3.5.2011  
COM(2011) 244 definitivo

**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**

{SEC(2011) 540 definitivo}

{SEC(2011) 541 definitivo}

## 1. INTRODUZIONE

La biodiversità, ossia la straordinaria varietà di ecosistemi, specie e geni che ci circonda, è la nostra assicurazione sulla vita: ci garantisce cibo, acqua pura e aria pulita, ci offre mezzi di riparo e medicine, mitiga le catastrofi naturali, l'azione dei parassiti e le malattie, nonché contribuisce a regolare il clima. La biodiversità costituisce altresì il nostro capitale naturale, fornendo i servizi ecosistemici che sono alla base dell'economia. Con il deterioramento e la perdita di biodiversità non possiamo più contare su questi servizi: la perdita di specie e habitat ci priva della ricchezza e dei posti di lavoro derivanti dalla natura, mettendo a repentaglio il nostro benessere. È per questo motivo che la perdita di biodiversità è la minaccia ambientale che, insieme al cambiamento climatico, incombe più gravemente sul pianeta, e i due fenomeni sono inestricabilmente legati. Se, da un lato, la biodiversità svolge un ruolo fondamentale nella mitigazione dei cambiamenti climatici e nell'adattamento ai medesimi, dall'altro, per evitare la perdita di biodiversità è fondamentale conseguire l'obiettivo dei "2 gradi", accompagnato da opportune misure di adattamento per ridurre gli effetti ineluttabili dei cambiamenti climatici.

L'attuale tasso di estinzione delle specie è senza precedenti: principalmente a causa delle attività umane, la velocità con cui attualmente le specie si estinguono è da cento a mille volte superiore al tasso naturale: secondo la FAO, il 60% degli ecosistemi mondiali sono degradati o utilizzati secondo modalità non sostenibili, il 75% degli stock ittici sono troppo sfruttati o assai depauperati e dal 1990 si assiste alla perdita del 75% della diversità genetica delle colture agricole a livello mondiale. Circa 13 milioni di ettari di foresta tropicale sono abbattuti ogni anno<sup>1</sup> e il 20% delle barriere coralline tropicali è già scomparso, mentre 95% di quelle restanti rischia di scomparire o di essere gravemente minacciato entro il 2050 se i cambiamenti climatici proseguono ininterrotti<sup>2</sup>.

Nell'Unione europea solo il 17% degli habitat e delle specie e l'11% degli ecosistemi principali protetti dalla legislazione europea godono di uno stato di conservazione soddisfacente<sup>3</sup>, e ciò malgrado le misure adottate per contrastare la perdita di biodiversità, in particolare da quando, nel 2001, è stato istituito l'obiettivo dell'UE per il 2010 in questo campo. I benefici delle misure sono stati neutralizzati dalle pressioni continue e crescenti esercitate sulla biodiversità in Europa: il cambiamento d'uso dei suoli, lo sfruttamento eccessivo della biodiversità e dei suoi elementi costitutivi, la diffusione delle specie esotiche invasive, l'inquinamento e i cambiamenti climatici sono tutti fenomeni rimasti costanti oppure in aumento. La biodiversità risente anche pesantemente degli effetti causati da fattori indiretti, come l'aumento della popolazione, la scarsa conoscenza delle problematiche ad essa inerenti e il fatto che il suo valore economico non sia preso in considerazione nei processi decisionali.

Questa strategia, parte integrante della strategia Europa 2020, in particolare dell'iniziativa faro "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse"<sup>4</sup>, si prefigge di invertire la perdita di biodiversità e accelerare la transizione dell'UE verso un'economia verde ed efficiente dal punto di vista delle risorse<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> FAO 2010.

<sup>2</sup> *Reefs at Risk Revisited*, World Resources Institute, 2011.

<sup>3</sup> <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/>.

<sup>4</sup> COM(2011) 2020.

<sup>5</sup> COM(2011) 21.

## **2. UNA NUOVA BASE PER LA POLITICA UE A FAVORE DELLA BIODIVERSITÀ**

### **2.1. UN DOPPIO MANDATO**

#### *Il mandato dell'UE*

Nel marzo 2010 i leader europei hanno riconosciuto che l'obiettivo in materia di biodiversità che l'UE si era data per il 2010 non sarebbe stato raggiunto, nonostante alcune importanti realizzazioni come la creazione di Natura 2000, la più grande rete mondiale di zone protette. Hanno pertanto adottato la visione a lungo termine e l'ambizioso traguardo chiave di medio termine proposti dalla Commissione nella comunicazione *Soluzioni per una visione e un obiettivo dell'UE in materia di biodiversità dopo il 2010*<sup>6</sup>.

#### **Visione per il 2050**

*Entro il 2050 la biodiversità dell'Unione europea e i servizi ecosistemici da essa offerti — il capitale naturale dell'UE — saranno protetti, valutati e debitamente ripristinati per il loro valore intrinseco e per il loro fondamentale contributo al benessere umano e alla prosperità economica, onde evitare mutamenti catastrofici legati alla perdita di biodiversità.*

#### **Obiettivo chiave per il 2020**

*Porre fine alla perdita di biodiversità e al degrado dei servizi ecosistemici nell'UE entro il 2020 e ripristinarli nei limiti del possibile, intensificando al tempo stesso il contributo dell'UE per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale.*

#### *Il mandato internazionale*

La decima conferenza delle parti (CoP10) della convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica, tenutasi a Nagoya nel 2010, è sfociata nell'adozione dei seguenti atti: un piano strategico mondiale per la diversità 2011-2020<sup>7</sup>, il protocollo di Nagoya per l'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dal loro uso (ABS)<sup>8</sup>, e la strategia di finanziamento per la biodiversità a livello mondiale.

La strategia dell'UE a favore della biodiversità per il 2020 risponde ad entrambi i mandati, in quanto ben indirizza l'UE verso il conseguimento di tutti gli obiettivi nel campo della biodiversità, sia quelli che si è data sia quelli che ha assunto a livello internazionale.

### **2.2. ATTRIBUIRE VALORE AL NOSTRO PATRIMONIO NATURALE IN QUANTO FONTE DI MOLTEPLICI BENEFICI**

L'obiettivo dell'UE in materia di biodiversità per il 2020 si fonda sul riconoscimento che, oltre al valore intrinseco, la biodiversità e i servizi da essa offerti hanno un notevole valore

---

<sup>6</sup> COM(2010) 4.

<sup>7</sup> Il piano strategico mondiale 2011-2020 include la visione per il 2050, il mandato per il 2020 e 20 obiettivi.

<sup>8</sup> L'11 febbraio 2011 la Commissione ha presentato al Consiglio una proposta di decisione del Consiglio sulla firma, a nome dell'Unione europea, del protocollo di Nagoya.

economico che il mercato raramente coglie. Poiché non è facile determinarne il prezzo e non è rispecchiata nei conti sociali, la biodiversità è spesso vittima di opinioni contrastanti quanto alla natura e al suo utilizzo. Lo studio internazionale *The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB)*, sponsorizzato dalla Commissione, raccomanda che il valore economico della biodiversità sia preso in considerazione nei processi decisionali e sia rispecchiato nei sistemi contabili e di rendicontazione<sup>9</sup>. A Nagoya questa raccomandazione è stata ricompresa in uno degli obiettivi da raggiungere sul piano mondiale e costituisce una delle varie azioni chiave dell'attuale strategia.

Sebbene le misure per arrestare la perdita di biodiversità comportino dei costi<sup>10</sup>, tale fenomeno ha un prezzo, per la società tutta e in particolare per gli operatori economici dei settori che dipendono direttamente da servizi ecosistemici. Ad esempio, l'impollinazione entomogama nell'UE ha un valore economico stimato intorno a 15 miliardi di euro all'anno<sup>11</sup>. Il costante declino della popolazione di api e di altri impollinatori<sup>12</sup> potrebbe avere serie conseguenze per gli agricoltori europei e il settore agroalimentare<sup>13</sup>. Il settore privato è sempre più consapevole di questi rischi e pertanto molte imprese in Europa, e altrove, stanno valutando la propria dipendenza dalla biodiversità e prefiggendosi, come obiettivo insito nelle strategie aziendali, di utilizzare le risorse naturali in modo sostenibile<sup>14</sup>.

La precisa valutazione del potenziale che racchiude la natura concorrerà a far raggiungere all'UE molteplici obiettivi strategici:

- *un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse*: l'impronta ecologica dell'UE è attualmente il doppio rispetto alla sua capacità biologica<sup>15</sup>. Conservando e valorizzando le proprie risorse naturali e utilizzandole in modo sostenibile, l'UE può rendere l'economia più efficiente sotto questo profilo e divenire meno dipendente da risorse naturali extraeuropee;
- *un'economia più adattabile ai cambiamenti climatici e a basse emissioni di carbonio*: gli approcci basati sugli ecosistemi per la mitigazione ai cambiamenti climatici e l'adattamento ai medesimi possono offrire alternative economicamente convenienti alle soluzioni tecnologiche, producendo nel contempo svariati benefici oltre alla conservazione della biodiversità;
- *ruolo guida nelle attività di ricerca e sviluppo*: i progressi che si verificano nell'ambito di molte scienze applicate dipendono dalla disponibilità a lungo termine e dalla diversità del patrimonio naturale. La diversità genetica, ad esempio, è la fonte d'innovazione principale per il settore medico e quello cosmetico, mentre il potenziale d'innovazione insito nel ripristino degli ecosistemi e nell'infrastruttura verde<sup>16</sup> è ancora ben poco sfruttato;

---

<sup>9</sup> <http://www.teebweb.org/>

<sup>10</sup> Come presentato nell'allegato documento di lavoro dei servizi della Commissione.

<sup>11</sup> Gallai et al, 2009.

<sup>12</sup> Le popolazioni delle farfalle comuni si è ridotta di oltre il 70% dal 1990.

<sup>13</sup> Si calcola che più dell'80% delle colture agricole dell'UE dipenda almeno in parte dall'impollinazione entomogama (*Bee Mortality and Bee Surveillance in Europe*, 2009).

<sup>14</sup> *State of Green Business 2011*, GreenBiz Group.

<sup>15</sup> <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/ecological-footprint-of-european-countries/>.

<sup>16</sup> Come illustrato in COM(2009) 147 e COM(2011) 17.

- *nuove competenze, posti di lavoro e opportunità commerciali*: l'innovazione fondata sulla natura e gli interventi per ripristinare gli ecosistemi e conservare la biodiversità possono creare nuove competenze, posti di lavoro e opportunità commerciali. Lo studio TEEB stima che le opportunità commerciali che potrebbero crearsi nel mondo se si investisse nella biodiversità potrebbero corrispondere a 2 000-6 000 miliardi di USD entro il 2050.

### **2.3. AMPLIARE LA BASE DI CONOSCENZE SULLA BIODIVERSITÀ**

La base di conoscenze sulla biodiversità è stata notevolmente migliorata in modo che l'azione strategica poggi su informazioni e dati scientifici aggiornati. È ora necessario allinearla al quadro politico definito per il 2020.

La Commissione collaborerà con gli Stati membri e con l'Agenzia europea per l'ambiente per mettere a punto, entro il 2012, un quadro integrato per il monitoraggio, la valutazione e la comunicazione dei progressi compiuti nell'attuazione della strategia. Gli obblighi nazionali, unionali e internazionali in materia di monitoraggio, comunicazione e verifica saranno perfezionati e uniformati il più possibile agli obblighi contenuti in altre normative ambientali, come ad esempio la direttiva quadro sull'acqua. Lo scenario della biodiversità dell'UE nel 2010 e gli indicatori aggiornati di biodiversità dell'UE<sup>17</sup> saranno elementi fondamentali di questo quadro, che si avvarrà anche di altri dati e informazioni, come quelli prodotti dal sistema comune di informazioni ambientali (SEIS), dal monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza (GMES), dal centro dati forestali europeo (EFDAC) e dall'indagine statistica areale per campione sull'uso/l'occupazione dei suoli (LUCAS). Il portale web BISE (Sistema informativo europeo sulla biodiversità) costituirà la piattaforma principale per la condivisione di dati e informazioni.

Questa strategia prevede azioni specifiche per migliorare il monitoraggio e la comunicazione. Integrando il monitoraggio della biodiversità e la relativa comunicazione nella legislazione UE in materia ambientale, nella politica agricola comune (PAC), nella politica comune della pesca (PCP) e, per quanto possibile, nella politica di coesione si faciliterà la misurazione dell'impatto di queste politiche sulla biodiversità.

La Commissione continuerà la sua azione nel campo della ricerca, per colmare le lacune più vistose, in particolare per quanto riguarda la mappatura e la valutazione dei servizi ecosistemici in Europa, azione che concorrerà a migliorare la nostra conoscenza dei legami tra biodiversità e cambiamenti climatici e del ruolo svolto dalla biodiversità del suolo nell'erogazione di importanti servizi ecosistemici, quali il sequestro del carbonio e l'approvvigionamento alimentare. Il finanziamento della ricerca a titolo del nuovo quadro strategico comune potrebbe anch'esso contribuire ad apportare le conoscenze mancanti e a sostenere l'azione strategica.

Infine, l'UE continuerà ad essere strettamente coinvolta nella nuova piattaforma intergovernativa scientifico-politica per la biodiversità e i servizi ecosistemici (IPBES), contribuendovi attivamente, soprattutto nell'ambito delle valutazioni regionali, per le quali potrebbe essere necessario un meccanismo a livello UE per potenziare l'interfaccia scientifico-politica.

---

<sup>17</sup> <http://biodiversity.europa.eu/topics/sebi-indicators>. Altri indicatori pertinenti sono lo sviluppo sostenibile e indicatori agroalimentari dell'UE.



### 3. UN QUADRO D'AZIONE PER IL PROSSIMO DECENNIO

La strategia per la biodiversità 2020 prevede sei obiettivi sinergici e interdipendenti, che rispondono alle finalità condensate nell'obiettivo chiave per il 2020. Concorreranno tutti ad arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici, ciascuno di essi destinato a trattare un aspetto specifico: gli obiettivi 1 e 2 sono destinati a proteggere e ripristinare la biodiversità e i relativi servizi ecosistemici, gli obiettivi 3, 4 e 5 intendono potenziare il contributo positivo dell'agricoltura e della silvicoltura e ridurre le pressioni principali esercitate sulla biodiversità nell'UE, mentre l'obiettivo 6 è volto ad intensificare il contributo dell'UE alla biodiversità mondiale. Ogni obiettivo si traduce in una serie di azioni mediante le quali s'intende rispondere alla problematica sottesa all'obiettivo. Le azioni specifiche figurano nell'allegato della presente comunicazione. Le azioni saranno eventualmente oggetto di valutazioni d'impatto supplementari<sup>18</sup>.

#### 3.1. CONSERVARE E RIPRISTINARE L'AMBIENTE NATURALE

Per evitare che nell'UE si continui a perdere biodiversità e per ripristinarla è di fondamentale importanza dare piena attuazione alle direttive Uccelli e Habitat, ossia conseguire uno stato di conservazione soddisfacente di tutti gli habitat e le specie d'importanza europea e mantenere un livello adeguato delle popolazioni di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico. Stabilendo un obiettivo che indichi tempi e quantità si potrà accelerare l'attuazione delle direttive e il raggiungimento dei traguardi che queste si prefiggono.

##### *Obiettivo 1*

*Arrestare il deterioramento dello stato di tutte le specie e gli habitat contemplati nella legislazione dell'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; e ii) lo stato di conservazione risulti preservato o migliorato nel 50% in più delle specie oggetto delle valutazioni condotte a titolo della direttiva Uccelli.*

#### 3.2. PRESERVARE E VALORIZZARE GLI ECOSISTEMI E I LORO SERVIZI

Nell'UE molti ecosistemi e i loro servizi hanno subito un degrado, in gran parte dovuto alla frammentazione del territorio. Pressoché il 30% del territorio dell'UE è da moderatamente a fortemente frammentato. L'obiettivo 2 è inteso a preservare e valorizzare i servizi ecosistemici nonché ripristinare gli ecosistemi degradati incorporando l'infrastruttura verde nella pianificazione del territorio. In tal modo favorisce l'UE nel raggiungere gli obiettivi che si è data in materia di crescita sostenibile<sup>19</sup>, contribuisce a mitigare i cambiamenti climatici e ad adattarvi, promuovendo nel contempo la coesione economica, territoriale e sociale e salvaguardando il patrimonio culturale europeo. Consente peraltro una migliore connessione degli ecosistemi all'interno delle zone appartenenti alla rete Natura 2000, tra di esse e con il più ampio contesto rurale. L'obiettivo 2 riprende l'obiettivo mondiale concordato dall'UE e dai suoi Stati membri a Nagoya, ossia ripristinare il 15% degli ecosistemi degradati entro il 2020.

<sup>18</sup> Le ripercussioni potenziali degli obiettivi e delle misure sono state valutate nel documento di lavoro dei servizi della Commissione. In detto documento, alle pagg. 81-82, figurano anche le azioni per le quali è prevista una valutazione d'impatto supplementare.

<sup>19</sup> COM(2011) 17.

### Obiettivo 2

*Entro il 2020 preservare e valorizzare gli ecosistemi e i relativi servizi mediante l'infrastruttura verde e il ripristino di almeno il 15% degli ecosistemi degradati.*

### **3.3. GARANTIRE LA SOSTENIBILITÀ DELL'AGRICOLTURA, DELLA SILVICOLTURA E DELLA PESCA**

L'UE si è già molto adoperata per integrare la biodiversità nell'elaborazione e nell'attuazione di altre politiche, ma, considerati i benefici apportati dalla biodiversità e dai servizi ecosistemici a molti settori, quanto fatto finora non è sufficiente. La presente strategia cerca di migliorare l'integrazione nei settori chiave, in particolare istituendo obiettivi e misure che potenzino il contributo positivo dato dall'agricoltura, dalla silvicoltura e dalla pesca alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità<sup>20</sup>.

Per quanto concerne l'agricoltura, gli strumenti esistenti nell'ambito della PAC contribuiranno al conseguimento di questo obiettivo, come pure degli obiettivi 1 e 2. L'imminente riforma della politica agricola e di quella della pesca, insieme al nuovo quadro finanziario pluriennale, offrono l'opportunità di aumentare le sinergie e di rendere massima la coerenza tra gli obiettivi di tutela della biodiversità e quelli delle suddette politiche e di altre.

### Obiettivo 3\*

*A) Agricoltura — Entro il 2020 estendere al massimo le superfici agricole coltivate a prati, seminativi e colture permanenti che sono oggetto di 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.*

*B) Foreste — Entro il 2020 istituire piani di gestione forestale o strumenti equivalenti, in linea con la gestione sostenibile delle foreste<sup>21</sup>, 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 programmi di sviluppo rurale) sovvenzionate a titolo della politica dell'UE di sviluppo rurale, in modo da apportare un miglioramento misurabile (\*), da un lato, allo stato di conservazione delle specie e degli habitat che dipendono dalla silvicoltura o ne subiscono gli effetti e, dall'altro, all'erogazione dei relativi servizi ecosistemici rispetto allo scenario di riferimento per l'UE del 2010.*

(\*) Per entrambi gli obiettivi il miglioramento va misurato rispetto agli obiettivi quantificati stabiliti, nell'obiettivo 1, per lo stato di conservazione delle specie e degli habitat di interesse unionale e, nell'obiettivo 2, per il ripristino degli ecosistemi degradati.

(\*\*) Per le aziende forestali di superficie meno estesa, gli Stati membri possono prevedere altri incentivi per incoraggiare l'adozione di piani di gestione o di strumenti equivalenti che siano in linea con la gestione sostenibile delle foreste.

<sup>20</sup> L'agricoltura e le zone boschive coprono il 72% del territorio unionale. La preservazione e la valorizzazione della biodiversità forestale costituiscono una finalità dichiarata nel piano d'azione dell'UE per le foreste (COM(2006) 302).

<sup>21</sup> Come definita in SEC(2006) 748.

#### Obiettivo 4

*Pesca — Conseguire entro il 2015 il rendimento massimo sostenibile<sup>22</sup>. Conseguire una distribuzione della popolazione per età e dimensione indicativa di uno stock in buone condizioni, mediante una gestione della pesca che non abbia effetti negativi di rilievo su altri stock, specie ed ecosistemi, nell'intento di ottenere un stato ambientale soddisfacente entro il 2020, come previsto dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino.*

### **3.4. LOTTA ALLE SPECIE ESOTICHE INVASIVE**

Le specie esotiche invasive costituiscono una seria minaccia per la biodiversità dell'UE, minaccia che tenderà ad aggravarsi in futuro se non si interviene energicamente a tutti i livelli per contenere l'introduzione e l'insediamento di tali specie e per far fronte a quelle già introdotte<sup>23</sup>. I danni causati nell'UE dalle specie esotiche invasive ammontano a 12,5 miliardi di euro all'anno. Benché i problemi che queste specie pongono siano comuni a molti Stati membri, ad eccezione della legislazione relativa all'impiego in acquacoltura di specie esotiche e di specie localmente assenti, non esiste attualmente a livello dell'UE una politica specifica in materia. La presente strategia propone di colmare questa lacuna con un apposito strumento legislativo unionale che possa trattare le questioni più impellenti inerenti a queste specie, in particolare i vettori, il rilevamento tempestivo e relativa risposta, misure di contenimento e gestione.

#### Obiettivo 5

*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.*

### **3.5. AFFRONTARE LA CRISI MONDIALE IN CUI VERSA LA BIODIVERSITÀ**

L'UE si è impegnata a rispettare i traguardi e gli obiettivi internazionali da raggiungere entro il 2020 in materia di biodiversità concordati nell'ambito della convenzione sulla diversità biologica. A tal fine occorre che l'UE intervenga non solo entro il proprio territorio, ma anche su scala internazionale, in quanto oltre a trarre importanti benefici dalla biodiversità mondiale è nel contempo responsabile di parte della perdita e del degrado che si verificano al di là dei suoi confini, soprattutto a causa dei suoi modelli di consumo non sostenibili.

Mediante la presente strategia, mettendo in campo iniziative mirate l'UE si sforzerà di alleviare la pressione da essa esercitata sulla biodiversità, contribuendo contemporaneamente a rendere l'economia più compatibile con l'ambiente, in linea con le proprie priorità per la conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile del 2012. L'UE, se vuole continuare a dirigere le politiche internazionali in materia di biodiversità, dovrà anche onorare gli impegni specifici assunti nell'ambito della CoP10 relativi alla mobilitazione di risorse e attuare il protocollo di Nagoya per l'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dal loro uso.

---

<sup>22</sup> L'UE ha sottoscritto un obiettivo volto a raggiungere livelli di rendimento massimo sostenibile entro il 2015 in occasione del vertice mondiale per lo sviluppo sostenibile nel 2002 e, nel 2010, il nuovo obiettivo per la pesca adottato nella decima conferenza delle parti della convenzione ONU sulla diversità biologica.

<sup>23</sup> Institute for European Environmental Policy (IEEP), 2010.

### Obiettivo 6

*Entro il 2020 l'UE avrà accresciuto il proprio contributo per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale.*

## **3.6. CONTRIBUTI DI ALTRE POLITICHE E INIZIATIVE AMBIENTALI**

Se la presente strategia costituisce il tracciato principale dell'intervento dell'UE a tutela della biodiversità e verte su misure in cui l'influenza e il valore aggiunto dell'UE sono massimi, per conseguire l'obiettivo del 2020 sarà necessario dare piena attuazione alla legislazione unionale vigente in materia di ambiente, nonché agire a livello nazionale, regionale e locale.

Vi sono svariate iniziative politiche, già in corso o in programma, che opereranno a favore degli obiettivi definiti per la biodiversità. I cambiamenti climatici, ad esempio, che esercitano una grande e crescente pressione sulla biodiversità, tale da alterare habitat ed ecosistemi, sono trattati nell'ambito di una serie completa di misure che l'UE ha adottato nel 2009. Per prevenire la perdita di biodiversità sarà di fondamentale importanza raggiungere l'obiettivo dei 2 gradi. La Commissione intende presentare entro il 2013 una strategia dell'UE sull'adattamento ai cambiamenti climatici.

L'Unione europea è dotata di una legislazione sostanziale tesa a garantire il raggiungimento di un buono stato ecologico delle acque entro il 2015<sup>24</sup> e dell'ambiente marino entro il 2020<sup>25</sup>, a combattere l'inquinamento prodotto da varie fonti e a disciplinare le sostanze chimiche e i loro effetti sull'ambiente. La Commissione sta valutando l'opportunità di adottare ulteriori provvedimenti per contrastare l'inquinamento da nitrogeni e fosfati e taluni inquinanti atmosferici, mentre gli Stati membri stanno vagliando una proposta della Commissione di direttiva quadro per proteggere il suolo, necessaria affinché l'UE possa raggiungere i propri obiettivi in fatto di biodiversità. S'interviene, infine, anche sui fattori indiretti che concorrono a causare la perdita di biodiversità, in parte tramite la presente strategia, in particolare per mezzo di azioni destinate a ridurre l'impronta ecologica dell'UE, e in parte mediante altre iniziative che rientrano nell'ambito dell'iniziativa faro per un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse.

## **4. SIAMO TUTTI COINVOLTI**

### **4.1. PARTENARIATO PER LA BIODIVERSITÀ**

Per raggiungere nel 2020 gli obiettivi stabiliti per la biodiversità a livello unionale e mondiale occorre l'impegno incondizionato di svariate parti. A tal fine saranno ampliati e promossi molti partenariati chiave per favorire l'applicazione della presente strategia:

- la Commissione ha istituito la **piattoforma europea Imprese e biodiversità**, che attualmente raggruppa imprese di sei diversi settori (agricoltura, industria estrattiva, finanza, agroalimentare, silvicoltura e turismo) nell'ottica di uno scambio di esperienze e buone pratiche. La Commissione svilupperà ulteriormente la piattaforma e incoraggerà una maggiore cooperazione tra le imprese europee, comprese le PMI, e l'adesione a iniziative nazionali e internazionali;

---

<sup>24</sup> Direttiva 2000/60/CE.

<sup>25</sup> Direttiva 2008/56/CE.

- la Commissione continuerà a collaborare con altri partner per divulgare e applicare le raccomandazioni dello studio TEEB a livello dell'UE e sostenere i lavori che vertono sulla valutazione della biodiversità e dei servizi ecosistemici nei paesi in via di sviluppo;
- la Commissione continuerà a incoraggiare la collaborazione tra ricercatori e altri soggetti implicati nella **pianificazione territoriale e nella gestione dello sfruttamento del suolo** mettendo in atto strategie per la biodiversità a tutti i livelli, garantendo la coerenza con le raccomandazioni pertinenti che figurano nell'agenda territoriale europea;
- sarà incoraggiata, a tutti i livelli dell'attuazione, la partecipazione attiva della **società civile**. Le iniziative scientifiche rivolte ai cittadini, ad esempio, oltre ad essere un valido mezzo per raccogliere dati di ottima qualità, chiamano i cittadini a partecipare ad attività di conservazione della biodiversità;
- la Commissione e gli Stati membri collaboreranno con le **regioni periferiche** e i **paesi e territori d'oltremare**, che ospitano più specie endemiche dell'intero continente europeo, mediante l'iniziativa BEST (Biodiversity and Ecosystem Services in Territories of European Overseas), per promuovere la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità;
- l'UE sosterrà inoltre l'impegno attualmente dedicato a migliorare la collaborazione, le **sinergie** e la definizione di priorità comuni tra le convenzioni inerenti alla biodiversità (convenzione sulla diversità biologica — CBD, convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione — CITES, convenzione sulle specie migratorie, convenzione di Ramsar sulle zone umide e la convenzione sul patrimonio dell'umanità). L'UE promuoverà inoltre una collaborazione più stretta tra la convenzione sulla diversità biologica e le convenzioni sui cambiamenti climatici e sulla desertificazione, in modo che si rafforzino a vicenda;
- l'UE intensificherà il dialogo e la cooperazione sul fronte della biodiversità con i propri **partner principali**, in particolare i paesi candidati e potenziali candidati, in modo che elaborino o adeguino le loro politiche in funzione degli obiettivi fissati per la biodiversità per il 2020. I paesi candidati e potenziali candidati sono invitati a contribuire **all'attuazione della** strategia e ad avviare l'elaborazione o l'adeguamento delle **loro** politiche per raggiungere gli obiettivi in materia di biodiversità stabiliti per il 2020 a livello unionale e mondiale.

Questi partenariati concorrono a sensibilizzare l'opinione pubblica alla biodiversità, che in Europa non desta molto interesse<sup>26</sup>. La campagna del 2010 della Commissione «Biodiversità: siamo tutti coinvolti» sarà seguita da una campagna specifica imperniata sulla rete Natura 2000.

#### **4.2. MOBILITARE RISORSE PER SOSTENERE LA BIODIVERSITÀ E I SERVIZI ECOSISTEMICI**

La realizzazione degli obiettivi della presente strategia e la garanzia che l'UE rispetterà i propri impegni internazionali assunti a tutela della biodiversità dipenderanno dalla disponibilità e dall'impiego efficiente delle risorse finanziarie. Nell'ambito dell'attuale

---

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_290\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_290_en.pdf).

periodo di programmazione e senza anticipare l'esito dei negoziati sul prossimo quadro finanziario pluriennale, la Commissione e gli Stati membri si adopereranno per:

— *garantire un'utilizzazione e una ripartizione migliori dei fondi esistenti per la biodiversità.* Nell'attuale periodo di programmazione sono stati stanziati 105 miliardi di euro a titolo della politica di coesione da utilizzarsi per attività in campo ambientale e climatico, e quindi anche a favore della biodiversità e della tutela della natura<sup>27</sup>. Occorre però un impegno concertato per assicurare che i fondi disponibili siano utilizzati nella maniera ottimale<sup>28</sup>;

— *razionalizzare le risorse disponibili e ottimizzare i benefici collaterali derivanti dalle varie fonti di finanziamento*, tra cui i fondi destinati all'agricoltura e allo sviluppo rurale, alla pesca, alla politica regionale e ai cambiamenti climatici. Investire nella biodiversità può effettivamente apportare più di un beneficio e offre una risposta economicamente conveniente ai problemi sollevati dai cambiamenti climatici. Si dovrebbe considerare l'opportunità di includere gli obiettivi relativi alla biodiversità nel quadro strategico comune attualmente esaminato dalla Commissione, nell'ottica di stabilire delle priorità nell'ambito dei cinque strumenti di finanziamento della politica rurale, regionale, sociale e della pesca;

— *diversificare e aumentare progressivamente le varie fonti di finanziamento.* La Commissione e gli Stati membri promuoveranno lo sviluppo e l'uso di meccanismi innovativi di finanziamento, compresi gli strumenti di mercato. I regimi di pagamenti per i servizi ecosistemici (PES) dovrebbero compensare i beni privati e pubblici offerti dagli ecosistemi agricoli, forestali e marini. Si offriranno incentivi per attrarre gli investimenti privati nell'infrastruttura verde e si valuterà il potenziale di compensazione della biodiversità come mezzo per evitare perdite nette di biodiversità. La Commissione e la Banca europea per gli investimenti stanno vagliando la possibilità di ricorrere a strumenti finanziari innovativi per sostenere le misure a favore della biodiversità, ivi compresi i partenariati pubblico-privato e l'eventuale istituzione di un meccanismo di finanziamento della biodiversità.

Il fabbisogno di finanziamento risulta preminente in particolare in due casi. Il primo riguarda la necessità di un finanziamento adeguato per dare piena attuazione alla rete Natura 2000, finanziamento in cui l'importo erogato dagli Stati membri deve corrispondere al contributo dell'UE<sup>29</sup> (stimato in totale a circa 5,8 miliardi di euro all'anno). A tal fine può essere necessario che gli Stati membri elaborino un piano pluriennale per Natura 2000, coerente con i quadri d'azione prioritaria previsti dalla direttiva Habitat.

Il secondo caso riguarda l'impegno assunto nell'ambito della CoP10 di aumentare in modo considerevole le risorse finanziarie di ogni tipo per mettere in atto con efficacia quanto è stato concluso a Nagoya. Dalle discussioni che si terranno nella CoP11 sugli obiettivi di finanziamento sarebbe opportuno che emergesse il riconoscimento della necessità di aumentare i finanziamenti pubblici, ma anche del potenziale dei meccanismi finanziari innovativi. I flussi finanziari (risorse proprie e risorse innovative) necessari per soddisfare i bisogni

---

<sup>27</sup> COM(2011) 17.

<sup>28</sup> COM(2010) 110. Alla fine di settembre 2009 l'utilizzo dei fondi stanziati per la biodiversità risultava inferiore rispetto ad altre voci di spesa. A quella data l'utilizzo per le due voci direttamente correlate alla biodiversità ("promozione della biodiversità e tutela della natura" e "tutela del patrimonio naturale") era pari, rispettivamente, a 18,1% e 22%, a fronte di una media del 27,1% per tutti i finanziamenti a titolo della politica di coesione. Poiché gli Stati membri sono tenuti a presentare le cifre aggiornate entro la fine di giugno 2011, i dati consolidati dovrebbero essere disponibili per l'estate.

<sup>29</sup> In conformità dell'articolo 8 della direttiva Habitat.

constatati dovrebbero essere definiti nelle strategie nazionali e nei piani d'azione per la biodiversità.

Questi impegni potrebbero tradursi direttamente in fondi supplementari appositamente destinati alla biodiversità, e indirettamente garantendo sinergie con altre fonti di finanziamento pertinenti, come i finanziamenti per il clima (ad esempio gli introiti del sistema ETS, REDD+) e altre fonti innovative di finanziamento, come i fondi generati dal protocollo di Nagoya per l'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dal loro uso. La riforma dei sussidi dannosi, in linea con la strategia per il 2020 e con l'obiettivo mondiale della convenzione per la diversità biologica, andrà anch'essa a beneficio della biodiversità.

#### **4.3. UNA STRATEGIA DI ATTUAZIONE COMUNE PER L'UE**

Gli obiettivi condivisi dall'UE e dalla convenzione sulla diversità biologica vanno perseguiti con interventi condotti a livello subnazionale, nazionale e unionale. Occorrerà quindi uno stretto coordinamento, innanzitutto per seguire i progressi che conducono alla realizzazione degli obiettivi, compresi quelli al centro di misure strategiche che esulano dall'ambito della presente strategia, e poi per garantire la coerenza tra l'azione dell'UE e quella degli Stati membri. A tal fine la Commissione lavorerà di concerto con gli Stati membri per mettere a punto un quadro comune di attuazione che, basato sulle buone pratiche, coinvolga anche altri soggetti, settori e istituzioni chiave e definisca il ruolo e la responsabilità di ciascuno di essi nell'adempimento di questo compito.

La Commissione sosterrà e integrerà gli sforzi degli Stati membri facendosi garante dell'applicazione della legislazione ambientale, colmando le lacune politiche mediante proposte di nuove iniziative, fornendo orientamenti e favorendo la ricerca e lo scambio di buone pratiche.

### **5. SEGUITO**

La presente strategia offre un quadro d'azione per consentire all'UE di raggiungere il suo obiettivo relativo alla biodiversità fissato per il 2020 e per incamminarla verso la concretizzazione della visione per il 2050. Nei primi mesi del 2014 si effettuerà una revisione intermedia, i cui risultati potranno così orientare la stesura della quinta relazione nazionale che l'UE è tenuta a presentare nell'ambito della convenzione sulla diversità biologica. Gli obiettivi e le misure saranno riconsiderati mano a mano che sono disponibili nuove informazioni e che ci si avvicina agli obiettivi stabiliti nella strategia.

Poiché occorrerà molto tempo prima che molte delle misure adottate oggi per tutelare la biodiversità e valorizzare il nostro patrimonio naturale diano frutti tangibili, è fondamentale che la presente strategia inizi fin da ora ad essere attuata, affinché l'UE possa raggiungere il traguardo chiave fissato per il 2020.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare gli obiettivi e le azioni che figurano nell'allegato.

## ALLEGATO

### **OBIETTIVO 1: ATTUAZIONE INTEGRALE DELLE DIRETTIVE HABITAT E UCCELLI**

*Arrestare il deterioramento dello stato di tutte le specie e gli habitat contemplati nella legislazione dell'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; e ii) lo stato di conservazione risulti preservato o migliorato nel 50% in più delle specie oggetto delle valutazioni condotte a titolo della direttiva Uccelli.*

#### **Azione 1: portare a termine l'istituzione della rete Natura 2000 e garantirne una buona gestione**

- 1a) Gli Stati membri e la Commissione garantiscono che la fase istitutiva di Natura 2000, compreso l'ambiente marino, sia completata entro il 2012.
- 1b) Gli Stati membri e la Commissione integreranno ulteriori prescrizioni in materia di protezione e gestione delle specie e degli habitat nelle principali politiche per l'uso dei suoli e delle acque, sia all'interno, sia all'esterno dei siti Natura 2000.
- 1c) Gli Stati membri garantiranno che i piani di gestione o gli strumenti equivalenti che stabiliscono misure di conservazione e di ripristino siano sviluppati e attuati tempestivamente per tutti i siti Natura 2000.
- 1d) La Commissione, unitamente agli Stati membri, avvierà entro il 2012 un processo volto a promuovere la condivisione delle esperienze, delle buone pratiche e della cooperazione transfrontaliera per gestire Natura 2000, nel quadro biogeografico definito dalla direttiva Habitat.

#### **Azione 2: garantire un finanziamento adeguato ai siti Natura 2000**

- 2) La Commissione e gli Stati membri stanzeranno i fondi e gli incentivi necessari a Natura 2000, compresi gli strumenti unionali di finanziamento del prossimo quadro finanziario pluriennale. Nel 2011 la Commissione deciderà le modalità di finanziamento di Natura 2000 nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale.

#### **Azione 3: incrementare la sensibilizzazione e l'impegno delle parti interessate e migliorare l'applicazione**

- 3a) Entro il 2013 la Commissione, unitamente agli Stati membri, svilupperà e varerà un'importante campagna di comunicazione su Natura 2000.
- 3b) La Commissione e gli Stati membri miglioreranno la cooperazione con i principali settori e continueranno a sviluppare documenti di orientamento per chiarire le prescrizioni della legislazione unionale in materia ambientale e il relativo valore a fini di promozione economica.
- 3c) La Commissione e gli Stati membri agevoleranno l'applicazione delle direttive sulla protezione della natura attraverso programmi di formazione su Natura 2000 destinati alla magistratura e lo sviluppo di maggiori capacità di promuovere l'osservanza della normativa.



#### **Azione 4: migliorare e razionalizzare il monitoraggio e la rendicontazione**

- 4a) Entro il 2012 la Commissione, unitamente agli Stati membri, svilupperà un nuovo sistema unionale di relazione sulla fauna ornitologica, sviluppando ulteriormente il sistema di relazione di cui all'articolo 17 della direttiva Habitat e migliorando il flusso, l'accessibilità e la rilevanza dei dati di Natura 2000.
- 4b) Entro il 2012 la Commissione creerà uno strumento informatico nell'ambito del sistema informativo sulla biodiversità per l'Europa al fine di migliorare la disponibilità e l'uso dei dati.

#### **OBIETTIVO 2: PRESERVARE E RIPRISTINARE GLI ECOSISTEMI E I LORO SERVIZI**

*Entro il 2020 preservare e valorizzare gli ecosistemi e i relativi servizi mediante l'infrastruttura verde e il ripristino di almeno il 15% degli ecosistemi degradati.*

#### **Azione 5: migliorare la conoscenza degli ecosistemi e dei relativi servizi nell'UE**

- 5) Entro il 2014 gli Stati membri, con l'assistenza della Commissione, effettueranno un esercizio di mappatura e di valutazione dello stato degli ecosistemi e dei relativi servizi sui rispettivi territori nazionali, valuteranno il valore economico di tali servizi e promuoveranno l'integrazione di detti valori nei sistemi di contabilità e rendicontazione a livello unionale e nazionale entro il 2020.

#### **Azione 6: definizione delle priorità volte a ripristinare gli ecosistemi e promuovere l'uso delle infrastrutture verdi**

- 6a) Entro il 2014 gli Stati membri, con l'assistenza della Commissione, svilupperanno un quadro di riferimento strategico volto a definire le priorità per il ripristino degli ecosistemi a livello sottonazionale, nazionale e unionale.
- 6b) Entro il 2012 la Commissione svilupperà una strategia per le infrastrutture verdi, destinata a promuovere la diffusione di tali infrastrutture nelle zone urbane e rurali dell'UE, anche con incentivi di stimolo agli investimenti iniziali per progetti infrastrutturali verdi e per il mantenimento dei servizi ecosistemici, per esempio attraverso un uso più mirato dei flussi di finanziamento unionale e dei partenariati pubblico-privato.

#### **Azione 7: garantire che non si verifichino perdite nette di biodiversità e di servizi ecosistemici**

- 7a) In collaborazione con gli Stati membri, la Commissione svilupperà entro il 2014 una metodologia per valutare l'incidenza dei progetti, dei piani e dei programmi sulla biodiversità finanziati dall'UE.
- 7b) La Commissione svolgerà lavori supplementari per proporre entro il 2015 un'iniziativa volta a garantire che non vi siano perdite nette di ecosistemi e dei relativi servizi, per esempio attraverso i regimi di compensazione.

#### **Obiettivo 3: INCREMENTARE IL CONTRIBUTO DELL'AGRICOLTURA E DELLA SILVICOLTURA AL MANTENIMENTO E AL RAFFORZAMENTO DELLA BIODIVERSITÀ**

*A) Agricoltura — Entro il 2020 estendere al massimo le superfici agricole coltivate a prati, seminativi e colture permanenti che sono oggetto di 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.*

*B) Foreste — Entro il 2020 istituire piani di gestione forestale o strumenti equivalenti, in linea con la gestione sostenibile delle foreste<sup>30</sup>, 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 programmi di sviluppo rurale) sovvenzionate a titolo della politica dell'UE di sviluppo rurale, in modo da apportare un miglioramento misurabile (\*), da un lato, allo stato di conservazione delle specie e degli habitat che dipendono dalla silvicoltura o ne subiscono gli effetti e, dall'altro, all'erogazione dei relativi servizi ecosistemici rispetto allo scenario di riferimento per l'UE del 2010.*

(\*) Per entrambi gli obiettivi il miglioramento va misurato rispetto agli obiettivi quantificati stabiliti, nell'obiettivo 1, per lo stato di conservazione delle specie e degli habitat di interesse unionale e, nell'obiettivo 2, per il ripristino degli ecosistemi degradati.

(\*\*) Per le aziende forestali di superficie meno estesa, gli Stati membri possono prevedere altri incentivi per incoraggiare l'adozione di piani di gestione o di strumenti equivalenti che siano in linea con la gestione sostenibile delle foreste.

#### **Azione 8: incrementare i pagamenti diretti per i beni pubblici ambientali nella politica agricola comune dell'UE**

- 8a) La Commissione proporrà che i pagamenti diretti nell'ambito della PAC premiano la creazione di beni pubblici ambientali che vanno al di là dei requisiti di condizionalità, quali pascoli permanenti, coperture vegetali, rotazione delle colture, messa a riposo ecologica, Natura 2000.
- 8b) La Commissione proporrà di migliorare e semplificare le norme di condizionalità in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) e di includere eventualmente la direttiva quadro sulle acque nell'ambito d'applicazione della condizionalità quando tale direttiva sarà stata attuata e gli obblighi operativi diretti per gli agricoltori identificati, al fine di migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici nelle zone rurali.

#### **Azione 9: orientare meglio lo sviluppo rurale per conservare la biodiversità**

- 9a) La Commissione e gli Stati membri inseriranno obiettivi quantificati in tema di biodiversità nelle strategie e nei programmi di sviluppo rurale, calibrando l'azione alle esigenze regionali e locali.
- 9b) La Commissione e gli Stati membri istituiranno meccanismi volti ad agevolare la collaborazione fra agricoltori e silvicoltori a beneficio della continuità paesaggistica, della protezione delle risorse genetiche e di altri meccanismi di cooperazione per la tutela della biodiversità.

#### **Azione 10: preservare la diversità genetica dell'agricoltura europea**

---

<sup>30</sup> Come definita in SEC(2006) 748.

- 10) La Commissione e gli Stati membri stimoleranno l'avvio di misure agroambientali volte a sostenere la diversità genetica nell'agricoltura e a esplorare la possibilità di sviluppare una strategia per la conservazione di detta diversità.

**Azione 11: incoraggiare i silvicoltori a proteggere e incrementare la biodiversità forestale**

- 11a) Gli Stati membri e la Commissione promuoveranno l'adozione dei piani di gestione<sup>31</sup>, fra l'altro con il ricorso alle misure di sviluppo rurale<sup>32</sup> e al programma LIFE+.
- 11b) Gli Stati membri e la Commissione promuoveranno meccanismi innovativi, quali i pagamenti per i servizi ecosistemici, volti a finanziare il mantenimento e il ripristino di tali servizi nelle foreste polifunzionali.

**Azione 12: integrare le misure sulla biodiversità nei piani di gestione forestale**

- 12) Gli Stati membri provvedono affinché i piani di gestione forestale o gli strumenti equivalenti comprendano il maggior numero possibile delle misure che seguono:
- mantenimento di un livello ottimale di necromassa, tenute in considerazione le variazioni regionali, quali il rischio di incendio o la possibile infestazione da insetti;
  - protezione delle riserve naturali;
  - misure ecosistemiche volte a incrementare la resilienza delle foreste nei confronti degli incendi, nell'ambito dei sistemi di prevenzione degli incendi forestali, in linea con le attività effettuate dal sistema europeo d'informazione sugli incendi forestali (EFFIS);
  - misure specifiche per i siti forestali di Natura 2000;
  - misure volte a garantire che l'imboschimento sia eseguito conformemente agli orientamenti operativi paneuropei per la gestione sostenibile delle foreste<sup>33</sup>, in particolare con riguardo alla diversità delle specie e alle esigenze di adattamento ai cambiamenti climatici.

**OBIETTIVO 4: GARANTIRE L'USO SOSTENIBILE DELLE RISORSE ALIEUTICHE**

*Pesca – Conseguire entro il 2015 il rendimento massimo sostenibile. Conseguire una distribuzione della popolazione per età e dimensione indicativa di uno stock in buone condizioni, mediante una gestione della pesca che non abbia effetti negativi di rilievo su altri stock, specie ed ecosistemi, nell'intento di ottenere un stato ambientale soddisfacente entro il 2020, come previsto dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino.*

**Azione 13: migliorare la gestione degli stock catturati**

- 13a) La Commissione e gli Stati membri manterranno e ripristineranno gli stock ittici a livelli atti a produrre un rendimento massimo sostenibile in tutte le zone in cui operano flotte di pesca unionali, comprese le zone regolamentate dalle organizzazioni regionali di gestione della pesca e le acque di paesi terzi con i quali l'UE ha concluso accordi di partenariato nel settore della pesca.

<sup>31</sup> La gestione sostenibile delle foreste esige un più ampio ricorso ai piani di gestione o strumenti equivalenti. Oltre il 60% delle zone forestali nei 23 Stati membri sono già disciplinate da questi piani.

<sup>32</sup> Quali definiti dal regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

<sup>33</sup> <http://www.foresteuropa.org/>.

- 13b) Nell'ambito della PCP la Commissione e gli Stati membri svilupperanno e attueranno piani di gestione a lungo termine dotati di norme per il controllo delle catture basate sull'approccio del rendimento massimo sostenibile. Tali piani devono essere elaborati in funzione di obiettivi temporali specifici, avere basi scientifiche e rispondere a principi di sostenibilità.
- 13c) La Commissione e gli Stati membri accelereranno fortemente la loro attività di raccolta dei dati a sostegno del conseguimento del rendimento massimo sostenibile. Una volta conseguito l'obiettivo, si richiederà un parere scientifico per incorporare le considerazioni di ordine ecologico nella definizione di rendimento massimo sostenibile entro il 2020.

**Azione 14: eliminare gli effetti negativi sugli stock ittici, le specie, gli habitat e gli ecosistemi**

- 14a) L'UE elaborerà misure volte a eliminare gradualmente i rigetti in mare, a evitare le catture accessorie di specie non bersaglio e preservare gli ecosistemi marini vulnerabili in conformità con la legislazione unionale e gli obblighi internazionali.
- 14b) La Commissione e gli Stati membri sosterranno l'attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino mediante l'istituzione di incentivi finanziari erogati dai futuri strumenti finanziari destinati alla pesca e alla politica marittima per le zone marine protette, compresi i siti Natura 2000 e quelli istituiti dagli accordi internazionali o regionali. Elementi eventuali ne sono il ripristino degli ecosistemi marini, l'adattamento delle attività di pesca e la promozione dell'impegno settoriale in attività alternative, quali l'ecoturismo, il monitoraggio e la gestione della biodiversità marina, nonché la lotta contro i rifiuti marini.

**OBIETTIVO 5: COMBATTERE LE SPECIE ESOTICHE INVASIVE**

*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.*

**Azione 15: rafforzare i regimi fitosanitari e zoo sanitari dell'UE**

- 15) Entro il 2012 la Commissione inserirà ulteriori considerazioni in materia di biodiversità nei regimi fitosanitari e zoosanitari.

**Azione 16: istituire uno strumento specifico per le specie esotiche invasive**

- 16) La Commissione colmerà le lacune relative alla lotta contro le specie esotiche invasive, sviluppando uno strumento legislativo specifico entro il 2012.

**OBIETTIVO 6: CONTRIBUIRE A EVITARE LA PERDITA DI BIODIVERSITÀ SU SCALA MONDIALE**

*Entro il 2020 l'UE avrà accresciuto il proprio contributo per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale.*

**Azione 17: ridurre le cause indirette della perdita di biodiversità**

- 17a) Sotto l'egida dell'iniziativa faro sull'efficienza delle risorse, l'UE adotterà misure (che potranno comprendere misure sul lato della domanda e/o dell'offerta) volte a ridurre l'impatto esercitato dai modelli di consumo dell'UE sulla biodiversità, in

particolare per quanto attiene alle risorse suscettibili di esercitare un effetto nefasto sulla biodiversità.

- 17b) La Commissione rafforzerà il contributo della politica commerciale per conservare la biodiversità e affronterà i potenziali effetti negativi, inserendo sistematicamente questo elemento nel dialogo e nelle trattative commerciali con i paesi terzi, identificando e valutando gli impatti potenziali sulla biodiversità causati dalla liberalizzazione del commercio e degli investimenti mediante valutazioni dell'impatto sulla sostenibilità del commercio ex ante e valutazioni ex post, e si adopererà per inserire in tutti i nuovi accordi commerciali un capitolo dedicato allo sviluppo sostenibile che presenti disposizioni ambientali sostanziali nell'ambito commerciale, compresi gli obiettivi in materia di biodiversità.
- 17c) La Commissione collaborerà con gli Stati membri e le principali parti interessate per dare i giusti segnali di mercato per la tutela della biodiversità; tale intervento verterà anche su attività di riforma, eliminazione graduale e soppressione delle sovvenzioni dannose a livello unionale e nazionale nonché sull'introduzione di incentivi positivi per la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità.

#### **Azione 18: mobilitare ulteriori risorse per la conservazione della biodiversità mondiale**

- 18a) La Commissione e gli Stati membri contribuiranno in modo adeguato agli sforzi internazionali per aumentare significativamente le risorse destinate alla biodiversità mondiale nel quadro del processo internazionale volto a stimare le esigenze di finanziamento e a definire obiettivi di reperimento dei fondi per la conservazione della biodiversità nell'ambito dell'undicesima conferenza delle parti sulla CBD che si terrà nel 2012<sup>34</sup>.
- 18b) La Commissione migliorerà l'efficacia del finanziamento unionale destinato alla biodiversità mondiale sostenendo fra l'altro le valutazioni del patrimonio naturale nei paesi beneficiari e lo sviluppo e/o l'adeguamento delle strategie e dei piani d'azione nazionali per la biodiversità, nonché migliorando il coordinamento fra i donatori unionali e i principali donatori extraunionali per l'attuazione dei progetti e l'assistenza in tema di biodiversità.

#### **Azione 19: cooperare a uno sviluppo "a prova di biodiversità"**

- 19) La Commissione continuerà a monitorare sistematicamente la propria azione di cooperazione allo sviluppo al fine di minimizzare gli eventuali effetti negativi sulla biodiversità, grazie a valutazioni ambientali strategiche e/o valutazioni dell'impatto ambientale delle azioni suscettibili di incidere significativamente sulla biodiversità.

#### **Azione 20: regolamentare l'accesso alle risorse genetiche e condividere equamente i benefici derivati dal loro uso**

- 20) La Commissione proporrà norme legislative volte ad attuare il protocollo di Nagoya sull'accesso alle risorse genetiche e alla ripartizione giusta ed equa dei benefici derivanti dal loro sfruttamento nell'Unione europea, in modo che l'UE possa ratificare tale protocollo il più presto possibile e comunque non oltre il 2015, come stabilito dall'obiettivo mondiale.

---

<sup>34</sup> Come stabilito nella decisione X/3 della CoP10.



MINISTERO DELL'AMBIENTE  
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE



## **L'Accordo di Parigi** (Traduzione non ufficiale)

### **ACCORDO DI PARIGI**

Le Parti del presente Accordo,

*In qualità di* Parti della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (qui di seguito: “la Convenzione”),

*Conformemente alla* Piattaforma di Durban per una Azione Rafforzata istituita con la Decisione 1/CP.17 della Conferenza delle Parti della Convenzione in occasione della sua diciassettesima sessione,

*Nel perseguimento* dell’obiettivo della Convenzione, e guidate dai suoi principi, compreso il principio di equità e di responsabilità comuni ma differenziate e rispettive capacità, alla luce delle diverse circostanze nazionali,

*Riconoscendo* l’esigenza di una risposta efficace e progressiva all’urgente minaccia dei cambiamenti climatici che si basi sulle migliori conoscenze scientifiche a disposizione,

*Riconoscendo altresì* le esigenze specifiche e le circostanze speciali delle Parti che sono paesi in via di sviluppo, in particolare quelle che sono particolarmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, come indicato dalla Convenzione,

*Tenendo pienamente conto* delle esigenze specifiche e delle situazioni speciali dei paesi meno sviluppati in materia di finanziamenti e trasferimento di tecnologia,

*Riconoscendo* che le Parti possono essere colpite dagli effetti negativi non soltanto dai cambiamenti climatici, ma anche dall’impatto delle misure adottate per farvi fronte,

*Sottolineando* il rapporto intrinseco che le azioni, le misure di risposta e l’impatto dei cambiamenti climatici hanno con l’accesso equo allo sviluppo sostenibile e lo sradicamento della povertà,

*Riconoscendo* la priorità fondamentale di proteggere la sicurezza alimentare e porre fine alla fame, nonché le particolari vulnerabilità dei sistemi di produzione alimentare rispetto agli impatti negativi dei cambiamenti climatici,

*Tenendo conto* degli imperativi di una transizione giusta per la forza lavoro e della creazione di posti di lavoro decorosi e di qualità, in linea con le priorità di sviluppo definite a livello nazionale.

*Riconoscendo* che i cambiamenti climatici sono preoccupazione comune dell’umanità, e che le Parti, al momento di intraprendere azioni volte a contrastarli, rispettino, promuovano e tengano conto dei loro obblighi rispettivi nei confronti dei diritti umani, del diritto alla salute, dei diritti delle popolazioni indigene, delle comunità locali, dei migranti, dei minori, delle persone con disabilità e dei popoli in situazioni di vulnerabilità, nonché del diritto allo sviluppo, all’eguaglianza di genere, all’emancipazione delle donne e all’equità intergenerazionale,

*Riconoscendo* l'importanza della conservazione e miglioramento, ove opportuno, dei bacini e serbatoi di assorbimento di gas ad effetto serra, come indicato dalla Convenzione,

*Notando* l'importanza di assicurare l'integrità di tutti gli ecosistemi, inclusi gli oceani, e la protezione della biodiversità, riconosciuta da alcune culture come la Madre Terra, e notando l'importanza per alcuni del concetto di "giustizia climatica", al momento di intraprendere azioni per affrontare i cambiamenti climatici,

*Affermando* l'importanza dell'istruzione, della formazione, della consapevolezza e della partecipazione pubblica, dell'accesso del pubblico all'informazione e della cooperazione a tutti i livelli sui temi affrontati nel presente Accordo,

*Riconoscendo* l'importanza di un impegno a tutti i livelli delle autorità pubbliche e dei diversi attori, in linea con le legislazioni nazionali delle Parti, nell'affrontare i cambiamenti climatici,

*Riconoscendo altresì* che stili di vita sostenibili e schemi di consumo e produzione sostenibili, con un ruolo guida iniziale delle Parti che sono paesi sviluppati, svolgono un ruolo importante nell'affrontare i cambiamenti climatici,

Hanno convenuto quanto segue:

#### **Articolo 1**

Ai fini del presente Accordo, si applicano le definizioni contenute nell'Articolo 1 della Convenzione. Inoltre:

1. Per "Convenzione" si intende la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottata a New York il 9 maggio 1992.
2. Per "Conferenza delle Parti" si intende la Conferenza delle Parti alla Convenzione.
3. Per "Parte" si intende una Parte del presente Accordo.

#### **Articolo 2**

1. Il presente Accordo, nel contribuire all'attuazione della Convenzione, inclusi i suoi obiettivi, mira a rafforzare la risposta globale alla minaccia dei cambiamenti climatici, nel contesto dello sviluppo sostenibile e degli sforzi volti a sradicare la povertà, anche tramite:

(a) il mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli pre-industriali, e proseguire l'azione volta a limitare l'aumento di temperatura a 1,5° C rispetto ai livelli pre-industriali, riconoscendo che ciò potrebbe ridurre in modo significativo i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici;

(b) l'aumentare la capacità di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e promuovere lo sviluppo resiliente al clima e a basse emissioni di gas ad effetto serra, di modo che non minacci la produzione alimentare;

(c) il rendere i flussi finanziari coerenti con un percorso che conduca a uno sviluppo a basse emissioni di gas ad effetto serra e resiliente al clima.

2. Il presente Accordo sarà attuato in modo da riflettere l'equità ed il principio di responsabilità comuni ma differenziate e rispettive capacità, alla luce delle diverse circostanze nazionali .

#### **Articolo 3**

Come contributi determinati a livello nazionale alla risposta globale ai cambiamenti climatici, tutte le Parti intraprendono e comunicano i loro sforzi ambiziosi quali definiti agli Articoli 4, 7, 9, 10, 11 e 13 al fine di conseguire lo scopo del presente Accordo, come definito all'Articolo 2. Gli sforzi delle Parti tratteranno, nel tempo, una progressione, riconoscendo, al contempo, l'esigenza di sostenere le Parti che sono paesi in via di sviluppo per l'efficace attuazione del presente Accordo.

#### **Articolo 4**

1. Per conseguire l'obiettivo di temperatura a lungo termine di cui all'Articolo 2, le Parti tendono a raggiungere il picco globale di emissioni di gas ad effetto serra al più presto possibile, riconoscendo che ciò impiegherà maggior tempo per le Parti che sono paesi in via di sviluppo, e ad intraprendere rapide riduzioni in seguito, in linea con le migliori conoscenze scientifiche a disposizione, così da raggiungere un equilibrio tra le fonti di emissioni antropogeniche e gli assorbimenti di gas ad effetto serra nella seconda metà del corrente secolo, su una base di equità, e nel contesto dello sviluppo sostenibile e degli sforzi tesi a sradicare la povertà.
2. Ciascuna Parte prepara, comunica e mantiene la sequenza di contributi determinati a livello nazionale che intende conseguire. Le Parti perseguono misure nazionali di mitigazione, al fine di raggiungere gli obiettivi dei contributi anzidetti.
3. Ciascun contributo determinato a livello nazionale di una Parte rappresenta una progressione rispetto al contributo determinato a livello nazionale precedente, e rispecchia la più alta ambizione possibile, che rifletta le proprie responsabilità comuni ma differenziate e rispettive capacità, alla luce delle diverse circostanze nazionali.
4. Le Parti che sono paesi sviluppati continuano a svolgere un ruolo guida, prefissando obiettivi assoluti di riduzione delle emissioni che coprono tutti i settori dell'economia. Le Parti che sono paesi in via di sviluppo continuano a migliorare i loro sforzi di mitigazione, e sono incoraggiate a intraprendere, con il passare del tempo, obiettivi di riduzione o limitazione delle emissioni che coprono tutti i settori dell'economia, alla luce delle diverse circostanze nazionali.
5. Le Parti che sono paesi in via di sviluppo ricevono sostegno per l'attuazione del presente Articolo, conformemente con gli Articoli 9, 10 e 11, riconoscendo che un maggior supporto alle Parti che sono paesi in via di sviluppo permetterà che le loro azioni siano maggiormente ambiziose.
6. I paesi meno sviluppati e i Piccoli Stati insulari in via di sviluppo possono preparare e comunicare strategie, piani e azioni per lo sviluppo di basse emissioni di gas ad effetto serra che riflettano le loro speciali circostanze.
7. I benefici generali di mitigazione risultanti da misure di adattamento e/o dai piani di diversificazione economica delle Parti possono contribuire ai risultati di mitigazione ai sensi al presente Articolo.
8. Nel comunicare i loro contributi determinati a livello nazionale, tutte le Parti forniscono le informazioni utili per la chiarezza, la trasparenza e la comprensione conformemente alla decisione 1/CP.21 e ogni altra decisione pertinente della Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi.
9. Ciascuna Parte comunica il contributo determinato a livello nazionale ogni cinque anni conformemente alla decisione 1/CP.21 e a ogni altra decisione pertinente della Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi, e che tiene conto dei risultati del bilancio globale di cui all'Articolo 14.
10. La Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi valuta, in occasione della sua prima sessione, scadenze comuni per i contributi determinati a livello nazionale.



11. Una Parte può, in ogni momento, aggiustare il proprio contributo determinato a livello nazionale vigente al fine di migliorare il suo livello di ambizione, conformemente agli orientamenti adottati dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi.

12. I contributi determinati a livello nazionale comunicati dalle Parti sono registrati in un registro pubblico conservato dal Segretariato.

13. Le Parti sono responsabili dei loro contributi determinati a livello nazionale. Nel calcolare le emissioni e gli assorbimenti antropogenici che corrispondono ai loro contributi determinati a livello nazionale, le Parti promuovono l'integrità ambientale, la trasparenza, la precisione, la completezza, la comparabilità e la coerenza, e assicurano che si evitino doppi conteggi, conformemente agli orientamenti adottati dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi.

14. Nel quadro dei loro contributi determinati a livello nazionale, al momento di riconoscere e attuare le azioni di mitigazione rispetto alle emissioni e assorbimenti antropogenici, le Parti tengono conto, ove opportuno, dei metodi esistenti e degli orientamenti adottati in ambito della Convenzione, alla luce delle disposizioni del paragrafo 13 del presente Articolo.

15. Nell'attuazione del presente Accordo, le Parti tengono conto delle preoccupazioni delle Parti le cui economie sono le più colpite dall'impatto delle misure di risposta, in particolare quelle Parti che sono paesi in via di sviluppo.

16. Le Parti, comprese le organizzazioni regionali d'integrazione economica e i loro Stati membri, i quali abbiano raggiunto un accordo per agire congiuntamente in virtù del paragrafo 2 del presente Articolo, comunicano al Segretariato i termini di tale accordo, inclusi i livelli di emissioni attribuiti a ciascuna Parte entro il periodo di tempo rilevante, congiuntamente ai loro contributi determinati a livello nazionale. Il Segretariato, a sua volta, informa le Parti e i firmatari della Convenzione dei termini di tale accordo.

17. Ciascuna Parte di tale accordo è responsabile del proprio livello di emissioni quale indicato nell'accordo di cui al precedente paragrafo 16, conformemente ai paragrafi 13 e 14 del presente Articolo e agli Articoli 13 e 15.

18. Laddove le Parti agiscano congiuntamente nell'ambito di, ed insieme a, una organizzazione regionale di integrazione economica che sia essa stessa Parte al presente Accordo, ciascuno Stato membro di tale organizzazione regionale di integrazione economica individualmente, e congiuntamente con la organizzazione regionale di integrazione economica, è responsabile dei propri livelli di emissioni, quali indicati nell'accordo comunicato conformemente al paragrafo 16 del presente Articolo, e in conformità con i paragrafi 13 e 14 del presente Articolo e con gli Articoli 13 e 15.

19. Tutte le Parti si adoperano per formulare e comunicare la messa a punto di strategie di lungo termine a basse emissioni di gas ad effetto serra, tenendo presente l'Articolo 2 e tenendo conto delle loro responsabilità comuni ma differenziate e rispettive capacità, alla luce delle diverse circostanze nazionali.

## **Articolo 5**

1. Le Parti agiscono per conservare e migliorare, ove opportuno, i bacini di assorbimento e i serbatoi di gas ad effetto serra come indicato all'Articolo 4, paragrafo 1(d) della Convenzione, comprese le foreste.

2. Le Parti sono incoraggiate ad agire per dare attuazione e sostenere, anche attraverso pagamenti basati sui risultati, il quadro esistente stabilito nelle decisioni e orientamenti pertinenti già convenuti in virtù della Convenzione per quanto riguarda: approcci regolatori e incentivi positivi per le attività relative alla riduzione delle emissioni derivanti dalla deforestazione e dal degrado delle foreste, e al ruolo della conservazione, gestione sostenibile delle foreste e aumento delle riserve di carbonio delle foreste nei paesi in

sviluppo; e approcci regolatori alternativi, quali approcci congiunti di mitigazione e adattamento per la gestione integrale e sostenibile delle foreste, pur riaffermando l'importanza di incentivare, ove opportuno, i benefici non in termini di carbonio associati a tali iniziative.

#### **Articolo 6**

1. Le Parti riconoscono che alcune Parti scelgono di cooperare nell'attuazione dei loro contributi determinati a livello nazionale per accrescere l'ambizione delle loro azioni di mitigazione ed adattamento e promuovere lo sviluppo sostenibile e l'integrità ambientale.

2. Le Parti, quando si ingaggiano a livello volontario in approcci cooperativi i cui risultati di mitigazione vengano trasferiti a livello internazionale ai fini del raggiungimento dei loro contributi determinati a livello nazionale, promuovono lo sviluppo sostenibile ed assicurano la integrità e la trasparenza ambientali, anche in materia di governance, e applicano un metodo di calcolo rigoroso per garantire, inter alia, che si eviti la doppia contabilizzazione, in linea con l'orientamento adottato dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi.

3. L'utilizzo di risultati di mitigazione trasferiti a livello internazionale per raggiungere i contributi determinati a livello nazionale in conformità con il presente Accordo, è volontario e autorizzato dalle Parti che vi partecipano.

4. E' istituito un meccanismo per contribuire alla mitigazione delle emissioni di gas ad effetto serra e promuovere lo sviluppo sostenibile, sotto l'autorità e la guida della Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi, rivolto alle Parti, che possono scegliere di utilizzarlo. Esso è gestito da un organo designato dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi e che mira a:

(a) promuovere la mitigazione delle emissioni di gas ad effetto serra, allo stesso tempo promuovendo lo sviluppo sostenibile;

(b) incentivare e facilitare la partecipazione, nella mitigazione delle emissioni di gas ad effetto serra, di soggetti pubblici e privati autorizzati da una Parte;

(c) contribuire alla riduzione dei livelli di emissione nel Paese ospitante, il quale trae beneficio dalle attività di mitigazione risultanti in riduzioni di emissioni che possono anche essere usate da un'altra Parte per ottemperare al proprio contributo determinato a livello nazionale; e

(d) produrre una complessiva mitigazione delle emissioni globali.

5. Le riduzioni di emissioni che risultino dal meccanismo di cui al paragrafo 4 del presente Articolo non vengono usate per dimostrare che la Parte ospitante ha conseguito il suo contributo determinato a livello nazionale, nel caso esse siano impiegate da un'altra Parte per dimostrare il conseguimento del proprio contributo determinato a livello nazionale.

6. La Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi garantisce che una quota dei proventi delle attività di cui al meccanismo menzionato al paragrafo 4 del presente Articolo, sia impiegata per coprire le spese amministrative e per aiutare le Parti che sono paesi in via di sviluppo e che sono particolarmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, a sostenere i costi dell'adattamento.

7. La Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi adotta le regole, le modalità e le procedure del meccanismo di cui al paragrafo 4 del presente Articolo in occasione della sua prima sessione.

8. Le Parti riconoscono l'importanza degli approcci non di mercato, integrati, olistici ed

equilibrati che siano messi a loro disposizione per assisterle nella attuazione dei loro contributi determinati a livello nazionale, nell'ambito dello sviluppo sostenibile e dello sradicamento della povertà, in modo coordinato ed efficace, anche, inter alia, attraverso mitigazione, adattamento, finanza, trasferimento di tecnologia e rafforzamento delle capacità, ove opportuno. Tali approcci tendono a:

- (a) promuovere l'ambizione di mitigazione e adattamento;
- (b) aumentare la partecipazione del settore pubblico e di quello privato nell'attuazione dei contributi determinati a livello nazionale; e
- (c) favorire opportunità di coordinamento tra gli strumenti e i meccanismi istituzionali pertinenti.

9. E' definito un quadro generale per gli approcci non di mercato per lo sviluppo sostenibile al fine di promuovere gli approcci non di mercato di cui al paragrafo 8 del presente Articolo.

#### **Articolo 7**

1. Le Parti stabiliscono l'obiettivo globale sull'adattamento, che consiste nel migliorare la capacità di adattamento, rafforzare la resilienza e ridurre la vulnerabilità ai cambiamenti climatici, al fine di contribuire allo sviluppo sostenibile e assicurare una risposta adeguata in materia di adattamento nell'ambito dell'obiettivo sulla temperatura di cui all'Articolo 2.
2. Le Parti riconoscono che l'adattamento è una sfida globale che riguarda tutti, con dimensioni locali, sub nazionali, nazionali, regionali e internazionali, e che esso è un elemento chiave della risposta globale di lungo termine ai cambiamenti climatici per proteggere le popolazioni, i mezzi di sussistenza e gli ecosistemi, tenendo conto delle esigenze urgenti ed immediate delle Parti che sono paesi in via di sviluppo e che sono particolarmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici.
3. Gli sforzi di adattamento delle Parti che sono paesi in via di sviluppo sono riconosciuti, in conformità con le modalità che saranno adottate dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi, in occasione della sua prima sessione.
4. Le Parti riconoscono che l'attuale esigenza di adattarsi è significativa, e che maggiori livelli di mitigazione possono ridurre l'esigenza di ulteriori sforzi di adattamento, nonché che maggiori esigenze di adattamento possono comportare maggiori costi di adattamento.
5. Le Parti riconoscono che l'azione di adattamento deve basarsi su un'impostazione guidata dai paesi, sensibile all'eguaglianza di genere, partecipativa e pienamente trasparente, che tenga conto dei gruppi, comunità ed ecosistemi vulnerabili, e che sia basata e ispirata dalle migliori conoscenze scientifiche disponibili e, laddove appropriato, dalle conoscenze tradizionali, dalle culture delle popolazioni indigene e dalle culture locali, al fine di integrare l'adattamento, se del caso, nelle politiche e misure socioeconomiche e ambientali.
6. Le Parti riconoscono l'importanza del sostegno e della cooperazione internazionale a favore degli sforzi di adattamento e l'importanza di tenere conto delle esigenze delle Parti che sono paesi in via di sviluppo, in special modo quelli che sono particolarmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici.
7. Le Parti rafforzano la loro cooperazione in materia di miglioramento dell'azione di adattamento, tenendo conto del Quadro di Adattamento di Cancún, in particolare per:
  - (a) scambiare informazioni, buone pratiche, esperienze e lezioni apprese, anche, laddove appropriato, se queste si riferiscono alla scienza, alla pianificazione, alle politiche e alla messa in atto di azioni di adattamento;
  - (b) rafforzare i meccanismi istituzionali, compresi quelli esistenti in virtù della Convenzione

che concorrono all'applicazione del presente Accordo, per facilitare la sintesi delle informazioni e conoscenze pertinenti, e l'offerta di sostegno e indicazioni tecniche alle Parti;

(c) rafforzare le conoscenze scientifiche sul clima, inclusa la ricerca, la osservazione sistematica del sistema climatico e sistemi di allerta precoce, in modo da supportare i servizi metereologici e agevolare la presa di decisioni;

(d) assistere le Parti che sono paesi in via di sviluppo nell'individuare pratiche di adattamento efficaci, esigenze di adattamento, priorità, sostegno offerto e ricevuto per azioni e sforzi di adattamento, nonché sfide e lacune, in modo coerente, così da incoraggiare le buone pratiche;

(e) migliorare l'efficacia e la durata delle azioni di adattamento.

8. Le organizzazioni e agenzie specializzate delle Nazioni Unite sono incoraggiate a sostenere gli sforzi delle Parti volti a dare attuazione alle azioni di cui al paragrafo 7 del presente Articolo, tenendo conto delle disposizioni di cui al paragrafo 5 del presente Articolo.

9. Ciascuna Parte, ove opportuno, si impegna in processi di pianificazione dell'adattamento e nella attuazione di misure che consistono in particolare nella messa a punto o rafforzamento dei pertinenti piani, politiche e/o contributi, i quali possono comprendere:

(a) la realizzazione di misure, programmi e/o sforzi di adattamento;

(b) il processo di formulazione e attuazione dei piani di adattamento nazionali;

(c) la valutazione degli effetti dei cambiamenti climatici e la vulnerabilità nei suoi confronti, al fine di definire azioni prioritarie, determinate a livello nazionale, tenendo conto delle popolazioni, luoghi ed ecosistemi vulnerabili;

(d) il controllo e la valutazione dei piani, delle politiche, dei programmi e delle azioni di adattamento e gli insegnamenti che ne derivano; e

(e) una resilienza maggiore dei sistemi socioeconomici e ecologici, anche attraverso la diversificazione economica e la gestione sostenibile delle risorse naturali.

10. Ciascuna Parte, ove opportuno, presenta ed aggiorna periodicamente una comunicazione sull'adattamento, che può contenere le priorità, le esigenze di attuazione e di sostegno, i piani e le azioni, senza creare alcun onere aggiuntivo per le Parti che sono paesi in via di sviluppo.

11. La comunicazione sull'adattamento di cui al paragrafo 10 del presente Articolo ove opportuno, è presentata e aggiornata periodicamente, come componente, o congiuntamente ad altri comunicati e documenti, compreso il piano di adattamento nazionale, i contributi determinati a livello nazionale di cui all'Articolo 3, paragrafo 2 e/o la comunicazione nazionale.

12. La comunicazione sull'adattamento di cui al paragrafo 10 del presente Articolo è registrata in un registro pubblico custodito dal Segretariato.

13. Un sostegno internazionale rafforzato, su base continua, è messo a disposizione delle Parti che sono paesi in via di sviluppo per l'attuazione dei paragrafi 7, 9, 10 e 11 del presente Articolo, in conformità con le disposizioni degli Articoli 9, 10 e 11.

14. Il bilancio globale di cui all'Articolo 14, inter alia:

(a) tiene conto degli sforzi di adattamento delle Parti che sono paesi in via di sviluppo;

(b) sostiene l'attuazione delle misure di adattamento tenendo conto delle comunicazioni sull'adattamento di cui al paragrafo 10 del presente Articolo;

(c) rivede l'adeguatezza e l'efficacia dell'adattamento e del sostegno offerto per l'adattamento; e

(d) rivede il progresso complessivo compiuto nel conseguire l'obiettivo globale di adattamento di cui al paragrafo 1 del presente Articolo.

## **Articolo 8**

1. Le Parti riconoscono l'importanza di evitare e ridurre al minimo le perdite e i danni collegati agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, compresi eventi meteorologici estremi e eventi lenti a manifestarsi, e di porvi rimedio, e riconoscono altresì l'importanza del ruolo dello sviluppo sostenibile nella riduzione del rischio di perdite e danni.

2. Il Meccanismo Internazionale di Varsavia per le perdite e i danni causati dagli impatti dei cambiamenti climatici è sottoposto all'autorità e direzione della Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi e può essere migliorato e rafforzato, come determinato dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi.

3. Le Parti promuovono la comprensione, l'azione e il sostegno, in particolare attraverso il Meccanismo di Varsavia, ove opportuno, in modo cooperativo e semplificativo, in materia di perdite e dei danni imputabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici.

4. In maniera analoga, le aree di cooperazione e semplificazione per migliorare la comprensione, l'azione e il sostegno riguardano in particolare:

- (a) sistemi di allerta precoce;
- (b) preparazione alle emergenze;
- (c) eventi lenti a manifestarsi;
- (d) eventi che possono comportare perdite e danni irreversibili e permanenti;
- (e) valutazione e gestione generale del rischio;
- (f) strumenti di assicurazione rischi, messa in comune dei rischi climatici e altre soluzioni assicurative;
- (g) perdite non economiche;
- (h) resilienza delle comunità, dei mezzi di sussistenza e degli ecosistemi.

5. Il Meccanismo Internazionale di Varsavia collabora con gli organi esistenti e i gruppi di esperti previsti dall'Accordo, nonché con le organizzazioni e gli organi di esperti pertinenti al di fuori dello stesso.

## **Articolo 9**

1. Le Parti che sono paesi sviluppati rendono disponibili risorse finanziarie per assistere le Parti che sono paesi in via di sviluppo sia per la mitigazione che per l'adattamento quale continuazione degli obblighi già esistenti per loro in virtù della Convenzione.

2. Le altre Parti sono incoraggiate a offrire o continuare a offrire volontariamente tale sostegno.

3. Nell'ambito di uno sforzo globale, le Parti che sono paesi sviluppati continuano a svolgere un ruolo guida nel mobilitare la finanza per il clima da un'ampia gamma di fonti, strumenti e canali, prendendo atto del ruolo significativo dei finanziamenti pubblici tramite molteplici azioni, incluso il sostegno a strategie sviluppate a livello nazionale, e tenendo in conto le esigenze e le priorità delle Parti che sono paesi in via di sviluppo. Tale mobilitazione di finanza per il clima deve rappresentare un progresso rispetto agli sforzi precedenti.

4. La disponibilità di maggiori risorse finanziarie mira a raggiungere un equilibrio tra adattamento e mitigazione, alla luce delle strategie sviluppate a livello nazionale, e delle priorità e esigenze delle Parti che sono paesi in via di sviluppo, in particolare quelli particolarmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici ed hanno capacità significativamente limitate, quali i paesi meno sviluppati e i Piccoli Stati insulari in via di sviluppo, prendendo in considerazione l'esigenza di risorse pubbliche e a titolo gratuito per l'adattamento.

5. Le Parti che sono paesi sviluppati comunicano ogni due anni, a titolo indicativo, le informazioni sulla quantità e qualità delle risorse di cui ai paragrafi 1 e 3 del presente Articolo, compresi se del caso, e se disponibili, i livelli di risorse finanziarie pubbliche previste da offrire alle Parti che sono paesi in via di sviluppo. Le altre Parti che offrono risorse sono incoraggiate a comunicare ogni due anni tali informazioni su base volontaria.

6. Il bilancio globale di cui all'Articolo 14 tiene conto delle informazioni pertinenti comunicate dalle Parti che sono paesi sviluppati, e/o dagli organi creati in virtù dell'Accordo, relative agli sforzi compiuti in materia di finanza del clima.

7. Ogni due anni le Parti che sono paesi sviluppati forniscono informazioni trasparenti e coerenti sul sostegno dato o mobilitato attraverso gli interventi pubblici alle Parti che sono paesi in via di sviluppo, conformemente alle modalità, procedure e linee guida che la Conferenza delle parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi potrà adottare in occasione della sua prima sessione, come indicato all'Articolo 13, paragrafo 13. Le altre Parti sono incoraggiate a fare altrettanto.

8. Il Meccanismo Finanziario della Convenzione, inclusi i suoi uffici operativi, funge da meccanismo finanziario del presente Accordo.

9. Le istituzioni che concorrono all'applicazione del presente Accordo, incluse le entità del Meccanismo Finanziario della Convenzione, mirano ad assicurare un accesso efficiente alle risorse finanziarie attraverso procedure di approvazione semplificate e maggiore prontezza nel supporto alle Parti che sono paesi in via di sviluppo, in particolare per i paesi meno sviluppati e i Piccoli Stati insulari in via di sviluppo, nell'ambito delle loro strategie e piani nazionali sul clima.

## **Articolo 10**

1. Le Parti condividono una visione a lungo termine sull'importanza di realizzare appieno lo sviluppo e il trasferimento delle tecnologie al fine di migliorare la resilienza ai cambiamenti climatici e ridurre le emissioni di gas ad effetto serra.

2. Le Parti, notando l'importanza della tecnologia per l'attuazione delle azioni di mitigazione e adattamento in virtù del presente Accordo, e riconoscendo gli sforzi compiuti per la diffusione e il dispiegamento delle tecnologie esistenti, rafforzano le attività di cooperazione in materia di sviluppo e trasferimento delle tecnologie.

3. Il Meccanismo Tecnologico istituito in virtù della Convenzione serve il presente Accordo.

4. E' istituito un quadro tecnologico per offrire una guida generale all'attività del Meccanismo Tecnologico, al fine di promuovere e semplificare attività sempre maggiori nel campo dello sviluppo e del trasferimento delle tecnologie, così da sostenere l'attuazione del presente Accordo e perseguire la visione a lungo termine di cui al paragrafo 1 del presente Articolo.

5. Accelerare, incoraggiare e consentire le innovazioni è essenziale per una risposta globale efficace e a lungo termine ai cambiamenti climatici, e per promuovere la crescita economica e lo sviluppo sostenibile. Tale sforzo, se del caso, deve essere sostenuto

anche dal Meccanismo Tecnologico e, attraverso mezzi finanziari, dal Meccanismo Finanziario della Convenzione, perché si producano iniziative basate sulla collaborazione in materia di ricerca e sviluppo, e si agevoli l'accesso alla tecnologia, in particolare nelle prime fasi del ciclo tecnologico, alle Parti che sono paesi in via di sviluppo.

6. Un sostegno, inter alia finanziario, è offerto alle Parti che sono paesi in via di sviluppo per l'attuazione del presente Articolo, anche per rafforzare la cooperazione in materia di sviluppo e trasferimento delle tecnologie nelle varie fasi del ciclo tecnologico, così da raggiungere un equilibrio tra il sostegno per la mitigazione e quello per l'adattamento. Il bilancio globale di cui all'Articolo 14 includerà anche le informazioni disponibili circa gli sforzi connessi al sostegno allo sviluppo e trasferimento di tecnologie a vantaggio delle Parti che sono paesi in via di sviluppo.

## **Articolo 11**

1. Il rafforzamento delle capacità di cui al presente Accordo migliora le capacità e abilità delle Parti che sono paesi in via di sviluppo, in particolare i paesi con meno capacità, quali i paesi meno sviluppati, e quelli che sono particolarmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, quali i Piccoli Stati insulari in via di sviluppo, a intraprendere azioni efficaci contro i cambiamenti climatici, tra cui attuare azioni di adattamento e mitigazione, e agevola lo sviluppo, la diffusione e il dispiegamento della tecnologia, l'accesso alla finanza per il clima, i pertinenti aspetti dell'istruzione, della formazione e della sensibilizzazione delle popolazioni, nonché la trasmissione trasparente, tempestiva e precisa delle informazioni.

2. Il rafforzamento delle capacità deve essere sviluppato a livello nazionale, basarsi e rispondere alle esigenze nazionali, e promuovere il sentimento di appartenenza delle Parti, in particolare le Parti che sono paesi in via di sviluppo, anche a livello nazionale, subnazionale e locale. Il rafforzamento delle capacità deve essere guidato dalle esperienze maturate, anche da quelle derivanti dalle attività di rafforzamento delle capacità intraprese in virtù della Convenzione, e deve essere un processo efficace e interattivo, partecipativo, trasversale e che tenga conto dell'eguaglianza di genere.

3. Tutte le Parti cooperano per migliorare le capacità delle Parti che sono paesi in via di sviluppo al fine di dare attuazione al presente Accordo. Le Parti che sono paesi sviluppati offrono maggiore sostegno alle azioni di rafforzamento delle capacità nelle Parti che sono paesi in via di sviluppo.

4. Tutte le Parti che si adoperano per migliorare le capacità delle Parti che sono paesi in via di sviluppo a dare attuazione al presente Accordo, anche attraverso iniziative regionali, bilaterali e multilaterali, comunicano con cadenza regolare tali attività o misure di rafforzamento delle capacità. Le Parti che sono paesi in via di sviluppo comunicano con cadenza regolare i progressi compiuti nel realizzare i piani, politiche, azioni o misure di rafforzamento delle capacità volte a dare attuazione al presente Accordo.

5. Le attività di rafforzamento delle capacità sono potenziate grazie a meccanismi istituzionali adeguati per sostenere l'attuazione del presente Accordo, compresi gli adeguati meccanismi istituzionali stabiliti in virtù della Convenzione che concorrono all'applicazione del presente Accordo. La Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi, in occasione della sua prima sessione, considera e adotta una decisione concernente gli arrangiamenti istituzionali iniziali per il rafforzamento delle capacità.

## **Articolo 12**

Le Parti cooperano nell'assumere le misure necessarie, ove opportuno, a migliorare l'istruzione, la formazione, la coscienza e la partecipazione pubblica, e l'accesso del pubblico alle informazioni in materia di cambiamenti climatici, riconoscendo l'importanza di tali passi per rafforzare le attività portate avanti in virtù del presente Accordo in materia di cambiamenti climatici.

### **Articolo 13**

1. Al fine di rafforzare la fiducia reciproca e promuovere un'attuazione efficace, è istituito un quadro di trasparenza rinforzato per l'azione e il supporto, dotato di flessibilità, che tenga conto delle diverse capacità delle Parti e si basi sull'esperienza collettiva.
2. Il quadro di trasparenza offre flessibilità nell'attuazione delle disposizioni del presente Articolo a quelle Parti che sono paesi in via di sviluppo che, tenuto conto delle loro capacità, ne abbiano bisogno. Le modalità, procedure e linee guida di cui al paragrafo 13 del presente Articolo riflettono tale flessibilità.
3. Il quadro di trasparenza si basa sulle disposizioni in materia di trasparenza previste in virtù della Convenzione e le rafforza, tenendo conto delle circostanze speciali dei paesi meno sviluppati e dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo, e deve essere attuato in modo semplificato, non intrusivo e non punitivo, che sia rispettoso della sovranità nazionale, e eviti di imporre oneri eccessivi alle Parti.
4. Le disposizioni relative alla trasparenza previste in virtù della Convenzione, comprese le comunicazioni nazionali, i rapporti biennali e l'aggiornamento biennale di tali rapporti, la valutazione e revisione internazionale e la consultazione e analisi internazionale faranno parte dell'esperienza da cui attingere per la redazione di modalità, procedure e linee guida di cui al paragrafo 13 del presente Articolo.
5. Scopo del quadro per la trasparenza delle azioni è di fornire una comprensione chiara delle misure riguardanti i cambiamenti climatici alla luce degli obiettivi di cui all'Articolo 2 della Convenzione, in particolare chiarendo e rintracciando i progressi compiuti nel conseguimento dei contributi determinati a livello nazionale da ciascuna Parte, come indicato all'Articolo 4, e le misure di adattamento introdotte conformemente all'Articolo 7, comprese le buone pratiche, le priorità, le necessità e le lacune, da far confluire nel bilancio globale di cui all'Articolo 14.
6. Scopo del quadro per la trasparenza del sostegno è di fornire una comprensione chiara sul sostegno fornito e ricevuto da ciascuna Parte interessata nell'ambito delle azioni relative ai cambiamenti climatici intraprese in virtù degli Articoli 4, 7, 9, 10 e 11 e, nella misura del possibile, di offrire un'immagine complessiva dell'insieme del sostegno offerto, da far confluire nel bilancio globale di cui all'Articolo 14.
7. Ciascuna Parte fornisce a intervalli regolari le seguenti informazioni:
  - (a) un inventario nazionale delle fonti e degli assorbimenti delle emissioni antropogeniche di gas ad effetto serra, redatta ricorrendo alle migliori metodologie riconosciute dal Gruppo Intergovernativo sui Cambiamenti Climatici e accettate dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi;
  - (b) le informazioni necessarie a rintracciare i progressi compiuti nel dare attuazione e conseguire il proprio contributo determinato a livello nazionale ai sensi dell'Articolo 4.
8. Ciascuna Parte può altresì fornire, ove opportuno, le informazioni relative agli impatti dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai sensi dell'Articolo 7.
9. Le Parti che sono paesi sviluppati forniscono informazioni, e le altre Parti che offrono sostegno possono fare altrettanto, in merito ai trasferimenti finanziari e di tecnologia e al sostegno in materia di rafforzamento delle capacità fornito alle Parti che sono paesi in via di sviluppo conformemente agli Articoli 9, 10 e 11.
10. Le Parti che sono paesi in via di sviluppo possono fornire informazioni in merito ai trasferimenti finanziari e di tecnologia e al sostegno in materia di rafforzamento delle capacità di cui hanno bisogno o che hanno ricevuto in virtù degli Articoli 9, 10 e 11.



11. Le informazioni fornite da ciascuna Parte ai sensi dei paragrafi 7 e 9 del presente Articolo sono sottoposte ad un esame tecnico condotto da esperti, conformemente alla decisione 1/CP.21. Per quelle Parti che sono paesi in via di sviluppo e che, alla luce delle loro capacità, ne hanno bisogno, il processo di revisione comprende anche l'assistenza nell'identificazione delle esigenze di rafforzamento delle capacità. Inoltre, ciascuna Parte partecipa ad un esame multilaterale e facilitativo dei progressi compiuti conformemente all'Articolo 9, della loro relativa attuazione e del conseguimento del proprio contributo determinato a livello nazionale.

12. L'esame tecnico da parte degli esperti, di cui al presente paragrafo, verte sul sostegno fornito dalla Parte interessata, laddove rilevante, nonché sull'attuazione e conseguimento del proprio contributo determinato a livello nazionale. L'esame mette in luce i settori suscettibili di miglioramento per la Parte interessata, e verifica che le informazioni trasmesse siano conformi alle modalità, procedure e linee direttrici di cui al paragrafo 13 del presente Articolo, tenuto conto della flessibilità accordata alla Parte interessata conformemente al paragrafo 2 del presente Articolo. L'esame presta particolare attenzione alle rispettive capacità e circostanze nazionali delle Parti che sono paesi in via di sviluppo.

13. In occasione della sua prima sessione, la Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi, basandosi sull'esperienza derivata dalle disposizioni relative alla trasparenza previste dalla Convenzione, e precisando le disposizioni del presente Articolo, adotta modalità, procedure e linee guida comuni, ove opportuno, ai fini della trasparenza delle azioni e del sostegno.

14. Ai fini dell'attuazione del presente articolo è fornito un sostegno ai paesi in via di sviluppo.

15. Analogamente, è fornito un sostegno continuativo per rafforzare le capacità in materia di trasparenza delle Parti che sono paesi in via di sviluppo.

#### **Articolo 14**

1. La Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi verifica periodicamente l'attuazione del presente Accordo al fine di valutare i progressi collettivi compiuti verso la realizzazione dello scopo del presente Accordo e dei suoi obiettivi a lungo termine (qui di seguito "bilancio globale"). Tale verifica è comprensiva e facilitativa, considera mitigazione, adattamento e mezzi di attuazione e sostegno, e tiene altresì conto dell'equità e delle migliori conoscenze scientifiche a disposizione.

2. La Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi tiene il suo primo bilancio globale nel 2023 e, periodicamente, ogni cinque anni successivi, tranne che stabilisca diversamente.

3. Il bilancio globale offre indicazioni alle Parti per aggiornare e migliorare, in maniera determinata a livello nazionale, le misure e il sostegno conformi alle disposizioni pertinenti del presente Accordo, oltre che il rafforzamento della cooperazione internazionale in materia di azioni per il clima.

#### **Articolo 15**

1. E' istituito un meccanismo per facilitare l'attuazione e promuovere il rispetto delle disposizioni del presente Accordo.

2. Il meccanismo di cui al paragrafo 1 del presente Articolo è costituito da un comitato composto di esperti, ha natura e funzione facilitativa, e opera in modo trasparente, non antagonistico e non punitivo. Il comitato presta particolare attenzione alle rispettive capacità e circostanze nazionali delle Parti.

3. Il comitato opera secondo le modalità e le procedure adottate dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti

all'Accordo di Parigi in occasione della sua prima sessione e riferisce annualmente alla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi.

#### **Articolo 16**

1. La Conferenza delle Parti, organo supremo della Convenzione, agisce come riunione delle Parti al presente Accordo.

2. Le Parti della Convenzione che non sono Parti del presente Accordo possono partecipare in qualità di osservatori ai lavori di qualsiasi sessione della Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti al presente Accordo. Quando la Conferenza delle Parti agisce come riunione delle Parti al presente Accordo, le decisioni adottate in virtù del presente Accordo sono adottate esclusivamente da chi sia Parte dello stesso.

3. Quando la Conferenza delle Parti agisce come riunione delle Parti al presente Accordo, il membro dell'Ufficio di Presidenza della Conferenza delle Parti che rappresenti una Parte alla Convenzione che, in quel momento, non sia Parte del presente Accordo, è sostituito da un ulteriore membro da eleggersi da e tra le Parti del presente Accordo.

4. La Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi verifica a intervalli regolari l'attuazione del presente Accordo e adotta, nell'ambito del suo mandato, le decisioni necessarie a promuoverne l'effettiva attuazione. Essa adempie alle funzioni che le sono assegnate dal presente Accordo e:

- (a) istituisce gli organi sussidiari ritenuti necessari all'attuazione del presente Accordo; e
- (b) esercita ogni altra funzione sia necessaria per l'attuazione del presente Accordo.

5. Le regole di procedure della Conferenza delle Parti e le procedure finanziarie applicate in virtù della Convenzione si applicano, *mutatis mutandis*, ai sensi del presente Accordo, tranne che se deciso altrimenti, per consenso, dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi.

6. La prima sessione della Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi è convocata dal segretariato unitamente alla prima sessione della Conferenza delle Parti, dopo l'entrata in vigore del presente Accordo. Le successive sessioni ordinarie della Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi saranno convocate in coincidenza con le sessioni ordinarie della Conferenza delle Parti, tranne che se deciso altrimenti dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi.

7. Sessioni straordinarie della Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi sono convocate in ogni altra data quale ritenuta necessaria dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi, o dietro richiesta scritta di una Parte, a condizione che, entro sei mesi dalla trasmissione di tale richiesta a tutte le Parti a cura del segretariato, la stessa sia sostenuta da almeno un terzo delle Parti.

8. L'Organizzazione delle Nazioni Unite, le sue agenzie specializzate e l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica, nonché uno Stato che di esse sia membro o ne sia osservatore, e che non sia parte alla Convenzione, possono essere rappresentati in qualità di osservatori alle sessioni della Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi. Organi o agenzie, nazionali o internazionali, governativi o non governativi, competenti nelle materie di cui al presente Accordo e che abbiano trasmesso al segretariato il loro interesse a partecipare in qualità di osservatori a una sessione della Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi possono esservi ammessi, a meno che almeno un terzo delle Parti faccia obiezione. L'ammissione e partecipazione di osservatori è soggetta alle regole e procedure di cui al paragrafo 5 del presente Articolo.

#### **Articolo 17**

1. Il segretariato istituito in virtù dell'Articolo 8 della Convenzione esercita anche le funzioni

di segretariato del presente Accordo.

2. L'Articolo 8, paragrafo 2, della Convenzione sulle funzioni del segretariato, e l'Articolo 8, paragrafo 3, della Convenzione, sulle disposizioni relative al funzionamento del segretariato si applicano, mutatis mutandis al presente Accordo. Il segretariato, inoltre, esercita le funzioni che gli sono assegnate in virtù del presente Accordo e dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi

#### **Articolo 18**

1. L'Organo sussidiario di consulenza scientifica e tecnica e l'Organo sussidiario di attuazione istituiti in virtù degli Articoli 9 e 10 della Convenzione esercitano, rispettivamente, le funzioni di Organo sussidiario di consulenza scientifica e tecnica e Organo sussidiario di attuazione del presente Accordo. Le disposizioni della Convenzione riguardanti il funzionamento di questi due organi si applicano, mutatis mutandis, al presente Accordo. Le sessioni delle riunioni dell'Organo sussidiario di consulenza scientifica e tecnica e dell'Organo sussidiario di attuazione sono convocate congiuntamente alle riunioni, rispettivamente, dell'Organo sussidiario di consulenza scientifica e tecnica e dell'Organo sussidiario di attuazione.

2. Le Parti della Convenzione che non sono Parti del presente Accordo possono partecipare in qualità di osservatori ai lavori di qualsiasi sessione degli organi sussidiari. Quando gli organi sussidiari agiscono come organi sussidiari del presente Accordo, le decisioni assunte in virtù del presente Accordo sono assunte esclusivamente dalle Parti al presente Accordo.

3. Quando gli organi sussidiari istituiti dagli Articoli 9 e 10 della Convenzione esercitano le loro funzioni nei confronti di materie che riguardano il presente Accordo, i membri dell'ufficio di presidenza di detti organi sussidiari che rappresentano una Parte della Convenzione che, in quel momento, non sia Parte del presente Accordo, sono sostituiti da ulteriori membri eletti da e tra le Parti del presente Accordo.

#### **Articolo 19**

1. Gli organi sussidiari o altri meccanismi istituzionali istituiti dalla Convenzione o che ne dipendano, diversi da quelli menzionati dal presente Accordo, operano per il presente Accordo dietro decisione in tal senso della Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi. La Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi specifica le funzioni da esercitarsi da parte dell'organo sussidiario o meccanismo anzidetto.

2. La Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi può impartire ulteriori istruzioni a detti organi sussidiari o meccanismi istituzionali.

#### **Articolo 20**

1. Il presente Accordo è aperto alla firma e soggetto a ratifica, accettazione o approvazione da parte degli Stati e delle organizzazioni regionali d'integrazione economica che sono Parti della Convenzione. Esso è aperto alla firma presso il quartier generale delle Nazioni Unite a New York dal 22 aprile 2016 al 21 aprile 2017. In seguito, il presente Accordo sarà aperto all'adesione dal primo giorno successivo alla data in cui è stato chiuso alla firma. Gli strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o adesione sono depositati presso il Depositario.

2. Un'organizzazione regionale di integrazione economica che divenga Parte del presente Accordo, senza che nessuno dei suoi Stati membri ne sia parte, deve rispettare tutti gli obblighi derivanti dal presente Accordo. In caso di organizzazioni regionali di integrazione economica in cui uno o più Stati membri siano Parte all'Accordo, l'organizzazione ed i suoi Stati membri si accordano sulle rispettive responsabilità per l'assolvimento degli obblighi loro derivanti in

virtù del presente Accordo. In tali casi, l'organizzazione e lo Stato membro non hanno diritto ad esercitare diritti ai sensi del presente Accordo in modo concorrenziale.

3. Nei loro strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, le organizzazioni regionali d'integrazione economica dichiarano l'estensione delle loro competenze nei confronti delle materie regolate dal presente Accordo. Tali organizzazioni informano altresì il Depositario, il quale a sua volta ne informa le Parti, in merito ad ogni modifica sostanziale nell'estensione delle loro competenze.

#### **Articolo 21**

1. Il presente Accordo entra in vigore il trentesimo giorno successivo alla data in cui almeno 55 Parti alla Convenzione, che rappresentino almeno uno stimato 55 per cento del totale delle emissioni di gas ad effetto serra globali, hanno depositato i loro strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o adesione.

2. Esclusivamente per i fini limitati del paragrafo 1 del presente articolo, per "il totale delle emissioni di gas ad effetto serra globali" si intende la quantità più aggiornata comunicata alla data o prima della data dell'adozione del presente Accordo dalle Parti della Convenzione.

3. Per ogni Stato o organizzazione regionale d'integrazione economica che ratifica, accetta o approva il presente Accordo, o vi accede dopo che le condizioni di cui al paragrafo 1 del presente Articolo per la sua entrata in vigore sono state soddisfatte, il presente Accordo entrerà in vigore il trentesimo giorno successivo alla data del deposito da parte di tale Stato o organizzazione regionale di integrazione economica del suo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione.

4. Ai fini del paragrafo 1 del presente Articolo, lo strumento depositato da un'organizzazione regionale di integrazione economica non è aggiunto al numero di quelli depositati dai suoi Stati membri.

#### **Articolo 22**

Le disposizioni dell'Articolo 15 della Convenzione relative all'adozione di emendamenti alla Convenzione si applicano, *mutatis mutandis*, al presente Accordo.

#### **Articolo 23**

1. Le disposizioni dell'Articolo 16 della Convenzione relative all'adozione e emendamento di allegati alla Convenzione si applicano, *mutatis mutandis*, al presente Accordo.

2. Gli allegati al presente Accordo ne formano parte integrante, salvo che non sia espressamente previsto altrimenti; ogni riferimento al presente Accordo s'intende allo stesso tempo come riferimento agli allegati di cui sopra. Tali allegati possono essere solamente liste, moduli e ogni altro materiale di natura descrittiva che abbia carattere scientifico, tecnico, procedurale o amministrativo.

#### **Articolo 24**

Le disposizioni dell'Articolo 14 della Convenzione sulla composizione delle controversie, si applicano, *mutatis mutandis*, al presente Accordo.

#### **Articolo 25**

1. Ciascuna Parte ha un voto, fatto salvo il disposto del successivo paragrafo 2.

2. Le organizzazioni regionali d'integrazione economica esercitano il diritto di voto, nei settori di loro competenza, con un numero di voti pari al numero dei loro Stati membri che sono Parti al

presente Accordo. Tale organizzazione non esercita il diritto di voto se uno dei suoi Stati membri esercita il suo diritto e viceversa.

**Articolo 26**

Il Segretario Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite è il Depositario del presente Accordo.

**Articolo 27**

Non sono ammesse riserve al presente Accordo.

**Articolo 28**

1. Tre anni dopo l'entrata in vigore del presente Accordo per una Parte, detta Parte può in qualsiasi momento denunciare l'Accordo inviando notifica scritta al Depositario.

2. Tale denuncia prende effetto dopo un anno a decorrere dalla data in cui il Depositario ha ricevuto notifica della denuncia ovvero in una data successiva specificata nella notifica di denuncia.

3. La Parte che denuncia la Convenzione denuncia implicitamente anche il presente Accordo.

**Articolo 29**

L'originale del presente Accordo, i cui testi in lingua araba, in lingua cinese, in lingua inglese, in lingua francese, in lingua russa e in lingua spagnola fanno ugualmente fede, è depositato presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite.

FATTO a Parigi, il dodici dicembre duemilaquindici.

IN FEDE DI CHE, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tal fine hanno firmato il presente Accordo.



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 22.1.2014  
COM(2014) 15 final

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

**Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030**

{SWD(2014) 15 final}

{SWD(2014) 16 final}

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

**Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030**

**1. INTRODUZIONE**

Dal 2008, anno in cui l'UE ha adottato il primo pacchetto di misure per il clima e l'energia, sono stati ottenuti notevoli risultati. L'UE è ora sulla buona strada per conseguire gli obiettivi del 2020 concernenti la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e le energie rinnovabili; miglioramenti significativi sono stati registrati anche sul fronte dell'intensità energetica grazie a edifici, prodotti, processi industriali e veicoli più efficienti. Tali risultati assumono una rilevanza ancora maggiore se si considera che dal 1990 l'economia europea è cresciuta di circa il 45% in termini reali. Gli obiettivi 20-20-20 per le emissioni di gas a effetto serra, le energie rinnovabili e il risparmio energetico hanno svolto un ruolo chiave nell'indurre questi progressi e nel sostenere l'occupazione di oltre 4,2 milioni di persone in varie ecoindustrie<sup>1</sup>, favorendo una crescita continua anche durante la crisi.

***Riquadro 1: Principali risultati dell'attuale quadro per le politiche dell'energia e del clima***

L'Unione si è prefissa tre obiettivi da conseguire entro il 2020 che riguardano la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (20%), la quota di energia proveniente da fonti rinnovabili (20%) e l'incremento dell'efficienza energetica (20%). Grazie alle attuali politiche energetiche e climatiche si stanno compiendo importanti progressi verso il conseguimento di tali obiettivi 20-20-20:

- nel 2012 le emissioni di gas a effetto serra sono diminuite del 18% rispetto al 1990 e, con le politiche attuali, si prevede un'ulteriore riduzione rispetto al medesimo anno del 24% e del 32%, rispettivamente nel 2020 e nel 2030;
- nel 2012 la percentuale di energia finale consumata rappresentata da energie rinnovabili è arrivata al 13% e dovrebbe aumentare ulteriormente, salendo al 21% nel 2020 e al 24% nel 2030;
- alla fine del 2012 era installato nell'UE circa il 44% degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili presenti nel mondo (escluse le centrali idroelettriche);
- tra il 1995 e il 2011 l'intensità energetica dell'economia dell'Unione europea si è ridotta del 24%, mentre il miglioramento registrato dal comparto industriale si è attestato intorno al 30%;
- tra il 1995 e il 2010 l'intensità di carbonio dell'economia dell'Unione europea si è ridotta del 28%.

Dal 2008 molte cose sono cambiate. L'aspetto più evidente è l'impatto della crisi economica e finanziaria, che ha inciso sulla capacità d'investimento degli Stati membri. I prezzi dei combustibili fossili restano alti, con ripercussioni negative sui costi dell'energia e sulla bilancia commerciale dell'Unione. Nel 2012 la fattura delle importazioni di gas e petrolio

<sup>1</sup> Dati Eurostat sul settore dei beni e dei servizi ambientali.

dell'UE ammontava a più di 400 miliardi di euro, ossia al 3,1% del PIL dell'Unione. Si è verificato un evidente spostamento del centro di gravità della domanda di energia a livello mondiale verso le economie emergenti, in particolare la Cina e l'India. Le famiglie e gli utilizzatori industriali, nel contempo, sono sempre più interessati dall'aumento dei prezzi dell'energia e dalle differenze di prezzo rispetto a molti partner commerciali dell'Unione, in modo particolare gli Stati Uniti. Lo sviluppo del mercato interno dell'energia è stato accompagnato dall'insorgere di nuovi rischi di frammentazione. Il sistema di scambio di quote di emissione (ETS) dell'UE non stimola in modo soddisfacente gli investimenti in tecnologie a basse emissioni di carbonio, accrescendo così le probabilità che nuove politiche nazionali mettano a rischio le condizioni eque che l'ETS dovrebbe creare. Le tecnologie per le energie rinnovabili sono ora mature e i costi sono notevolmente scesi, ma il rapido sviluppo di fonti energetiche rinnovabili pone oggi nuove sfide per il sistema energetico. Molti prodotti che consumano energia sono diventati più efficienti e i consumatori beneficiano di un effettivo risparmio energetico e finanziario.

Allo stesso tempo, ci sono state nuove conferme del probabile carattere antropogenico dei cambiamenti climatici e della necessità di ridurre in modo significativo e prolungato le emissioni di gas a effetto serra per limitare ulteriori alterazioni del clima terrestre<sup>2</sup>.

È giunto pertanto il momento di riflettere su questi sviluppi e sul quadro politico di cui abbiamo bisogno per il 2030. In linea con le risposte dei portatori di interesse alla consultazione avviata con il Libro verde<sup>3</sup>, è necessario proseguire verso il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio che assicuri a tutti i consumatori un'energia competitiva e a prezzi ragionevoli, crei nuove opportunità di crescita e occupazione, garantisca una maggiore sicurezza dell'approvvigionamento energetico e riduca la dipendenza dalle importazioni per l'Unione nel suo insieme. Occorre assumere l'ambizioso impegno di ridurre ulteriormente le emissioni di gas a effetto serra, in linea con le tabelle di marcia per il 2050<sup>4</sup> che indicano il percorso da seguire per realizzare tale obiettivo in modo efficiente sotto il profilo dei costi; bisogna, inoltre, agire in tempo in vista dei prossimi negoziati relativi a un accordo internazionale sul clima. È necessario garantire quanto prima la certezza regolamentare a chi investe in tecnologie a basse emissioni di carbonio e incentivare la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione, nonché l'ampliamento di scala e l'industrializzazione delle catene di approvvigionamento per le nuove tecnologie. Tutti questi interventi devono tenere conto della realtà economica e politica del momento e basarsi sull'esperienza relativa all'attuale quadro politico.

In questo contesto, il quadro politico per il 2030 dovrebbe basarsi sul pieno conseguimento degli obiettivi 20-20-20, oltre che sui seguenti aspetti:

- assunzione di un impegno ambizioso per ridurre le emissioni di gas a effetto serra in linea con le tabelle di marcia per il 2050, con un approccio efficiente sotto il profilo dei costi che consenta di rispondere alle sfide relative ad abbordabilità, competitività, sicurezza dell'approvvigionamento e sostenibilità e che tenga conto delle circostanze economiche e politiche del momento;
- semplificazione del quadro politico europeo e simultaneo miglioramento della complementarità e della coerenza di obiettivi e strumenti;

---

<sup>2</sup> Climate Change 2013: The Physical Science Basis (Cambiamenti climatici 2013: fondamento nella scienza fisica); gruppo di lavoro I dell'IPCC, sintesi destinata ai responsabili politici, ottobre 2013.

<sup>3</sup> COM(2013) 169: Libro verde su un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030.

<sup>4</sup> COM(2011) 885: "Tabella di marcia per l'energia 2050"; COM(2011) 112: "Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050".



- all'interno di tale quadro dell'UE, assicurazione della flessibilità necessaria agli Stati membri per definire una transizione a un sistema a basse emissioni di carbonio che sia consona alle circostanze nazionali, al mix energetico prescelto e alle rispettive esigenze in termini di sicurezza energetica e che consenta di mantenere al minimo i costi;
- rafforzamento della cooperazione regionale tra gli Stati membri, al fine di aiutarli ad affrontare le sfide comuni in materia di energia e di clima con maggiore efficienza sotto il profilo dei costi e a portare avanti nel contempo l'integrazione dei mercati evitando le distorsioni;
- valorizzazione dello slancio da cui è scaturito lo sviluppo di energie rinnovabili con la definizione di una politica fondata su un approccio più efficiente sotto il profilo dei costi, che rafforzi la dimensione europea e che dia priorità all'ulteriore integrazione del mercato interno dell'energia e a una concorrenza priva di distorsioni;
- chiara comprensione dei fattori che determinano i costi dell'energia, in modo che sia possibile definire politiche basate su fatti e dati comprovati e che si possa distinguere chiaramente tra ciò che la politica nazionale e unionale può influenzare e ciò che invece non rientra in questa sfera di influenza; assicurazione che la competitività delle imprese e l'accessibilità dei prezzi dell'energia per i consumatori siano fattori determinanti nella definizione degli obiettivi del quadro politico e degli strumenti necessari per realizzarli;
- miglioramento della sicurezza energetica e simultanea transizione verso un sistema energetico competitivo e a basse emissioni di carbonio attraverso azioni comuni, integrazione dei mercati, diversificazione delle importazioni, sviluppo sostenibile di fonti energetiche autoctone, investimenti nelle infrastrutture necessarie, risparmio energetico nell'uso finale e sostegno alla ricerca e all'innovazione;
- maggiori certezze per gli investitori grazie a segnali chiari sull'evoluzione che il quadro politico subirà dopo il 2020, nonché alla garanzia che i cambiamenti sostanziali che riguardano obiettivi e strumenti esistenti non saranno realizzati prima di tale data;
- equa ripartizione degli sforzi tra gli Stati membri che rifletta le circostanze specifiche e le capacità di ciascuno.

La presente comunicazione delinea un quadro per le future politiche dell'UE in materia di energia e clima e avvia un processo inteso ad arrivare a un'interpretazione unanime delle modalità secondo le quali portarle avanti negli anni a venire.

## **2. ELEMENTI CHIAVE DEL QUADRO**

Il Libro verde della Commissione ha avviato una consultazione intesa ad ottenere pareri sugli obiettivi delle politiche energetiche e climatiche per il 2030, al fine di individuare la serie di obiettivi e la strutturazione degli stessi ritenute più appropriate. Tra i portatori di interesse è emerso un ampio consenso sul fatto che sia opportuno definire un nuovo obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, sebbene ci sia discordanza circa il livello di ambizione<sup>5</sup>. Sono stati registrati pareri divergenti anche sulla necessità di fissare nuovi

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702\\_green\\_paper\\_2030\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702_green_paper_2030_en.htm)

obiettivi in materia di energie rinnovabili e di efficienza energetica per progredire ulteriormente verso l'orizzonte 2030.

L'analisi della valutazione d'impatto pubblicata unitamente a questo quadro ha esaminato vari obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (35%, 40% e 45%). I risultati di tale analisi confermano le conclusioni della tabella di marcia per l'energia 2050<sup>6</sup>, vale a dire che i costi della transizione verso un sistema a basse emissioni di carbonio non presentano differenze sostanziali rispetto ai costi che sarebbe necessario sostenere in ogni caso per rinnovare un sistema energetico obsoleto, far fronte all'aumento dei prezzi dei combustibili fossili e conformarsi alle politiche climatiche ed energetiche vigenti. I costi del sistema energetico, corrispondenti al 12,8% del PIL nel 2010, dovrebbero tuttavia aumentare nel periodo fino al 2030 a un livello corrispondente a circa il 14% del PIL. Ci sarà d'altro canto una significativa riduzione della spesa per i carburanti, cui farà da contraltare l'aumento della spesa per le apparecchiature innovative con elevato valore aggiunto; questa evoluzione incentiverà gli investimenti in prodotti e servizi innovativi, promuoverà l'occupazione e la crescita e migliorerà la bilancia commerciale dell'Unione. Un contesto economico favorevole e una politica industriale mirata, come indicato nella comunicazione di accompagnamento sulla rinascita industriale<sup>7</sup>, dovrebbero aiutare l'industria e le imprese a trarre vantaggio da queste opportunità.

Alla luce dell'esperienza tratta dall'attuale quadro per il 2020, si può desumere che gli obiettivi europei e nazionali, sebbene possano spingere gli Stati membri ad agire in modo deciso e promuovere la crescita delle industrie emergenti, non sempre hanno garantito l'integrazione del mercato, l'efficienza sotto il profilo dei costi e una concorrenza priva di distorsioni. La valutazione d'impatto indica che la definizione di un obiettivo primario per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra rappresenta il percorso dal costo minore per passare a un'economia a basse emissioni di carbonio, che a sua volta dovrebbe condurre a un aumento della quota di energie rinnovabili e a un risparmio energetico nell'Unione.

Alla luce dell'esperienza maturata e dei risultati ottenuti con le politiche attuali, la Commissione propone di designare quale punto focale della politica energetica e climatica dell'UE a orizzonte 2030 un nuovo obiettivo, ossia una riduzione del 40% delle emissioni interne di gas a effetto serra rispetto al 1990, percentuale da ripartire tra i settori che rientrano nell'ETS e quelli esclusi da tale sistema<sup>8</sup>. L'obiettivo di riduzione per i settori non ETS sarebbe ripartito tra gli Stati membri (vedasi oltre). Esso sarebbe inoltre associato a un obiettivo principale coerente a livello europeo, ossia portare la quota di energie rinnovabili ad almeno il 27% lasciando la flessibilità agli Stati membri di definire obiettivi nazionali. Il modo migliore per realizzare un risparmio energetico ottimale nel 2030 sarà analizzato in modo più dettagliato nel riesame della direttiva sull'efficienza energetica, che sarà completato nel corso del 2014.

La maggiore flessibilità per gli Stati membri sarà accompagnata da un forte quadro di governance a livello europeo al fine di realizzare gli obiettivi fissati dall'UE in materia di energie rinnovabili e di risparmio energetico in modo coerente con il conseguimento degli obiettivi nazionali ed europei di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, nonché nel rispetto dei più ampi principi della politica energetica europea, compresi il funzionamento e

---

<sup>6</sup> COM(2011) 885

<sup>7</sup> COM(2014) 14

<sup>8</sup> Il settore ETS copre 11 000 impianti fissi operanti nel settore della produzione di energia e della trasformazione che sono importanti utilizzatori di energia.

l'ulteriore integrazione del mercato interno dell'energia e la realizzazione di un sistema energetico competitivo, sicuro e sostenibile.

## **2.1 Obiettivo per le emissioni di gas a effetto serra**

La Commissione propone di fissare l'obiettivo, da raggiungere entro il 2030, di ridurre le emissioni di gas a effetto serra nell'UE del 40% rispetto al 1990. È importante notare che le politiche e le misure attuate e previste dagli Stati membri in relazione ai rispettivi obblighi attuali di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra continueranno ad avere effetto dopo il 2020. Se attuate in modo completo e pienamente efficace, tali misure dovrebbero permettere di ridurre le emissioni del 32% rispetto al 1990. Il perseguimento di questo obiettivo richiederà uno sforzo costante ma la percentuale di riduzione dimostra che l'obiettivo proposto per il 2030 è realizzabile. È importante tuttavia condurre continue attività di valutazione per tenere conto della dimensione internazionale e garantire che l'Unione continui a seguire il percorso dal costo minore per passare a un'economia a basse emissioni di carbonio.

Gli sforzi per il conseguimento dell'obiettivo a livello dell'UE devono essere ripartiti tra il settore ETS e i risultati collettivi attesi dagli Stati membri nei settori che non rientrano nell'ETS. Entro il 2030 il settore ETS dovrebbe ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 43% rispetto al 2005, mentre la riduzione del settore non coperto dal sistema ETS dovrebbe essere pari al 30%. Al fine di realizzare la riduzione necessaria delle emissioni nel settore ETS, il fattore annuale da cui dipende la riduzione del tetto massimo di emissioni dei settori compresi nel sistema ETS dovrà aumentare passando dall'attuale 1,74% al 2,2% dopo il 2020.

Lo sforzo collettivo per i settori che non rientrano nel sistema ETS deve inoltre essere ripartito tra i singoli Stati membri in modo appropriato e tempestivo. Attualmente la ripartizione viene effettuata sulla base della ricchezza relativa calcolata utilizzando il PIL pro capite, il che comporta obblighi relativi alle emissioni molto diversi, che vanno da una riduzione del 20% a un incremento del 20%. L'analisi su cui si fonda la valutazione d'impatto della Commissione descrive una ripartizione degli sforzi tra gli Stati membri basata sull'efficienza sotto il profilo dei costi, che consentirebbe di ridurre al minimo i costi per l'Unione nel suo insieme pur determinando costi e investimenti relativamente più alti negli Stati membri con redditi più bassi, penalizzati da un'intensità di carbonio relativamente superiore, un'efficienza energetica inferiore e una ridotta capacità d'investimento. L'analisi indica, ad esempio, che i paesi con un PIL inferiore al 90% della media dell'UE dovrebbero effettuare, nel periodo 2021-2030, investimenti annuali pari a circa 3 miliardi di euro in più rispetto all'aumento della media dell'UE nello stesso periodo.

La Commissione ritiene pertanto necessario, nell'attuazione di un quadro per il 2030, fissare l'obiettivo di riduzione dei gas a effetto serra di ciascuno Stato membro continuando a tenere conto di questi fattori distributivi ma garantendo nel contempo l'integrità del mercato interno, ad esempio in relazione all'efficienza energetica e ai prodotti che consumano energia. Considerata l'importanza degli investimenti futuri, saranno necessarie anche soluzioni in grado di contribuire al miglioramento del finanziamento (vedasi oltre).

La Commissione non ritiene opportuno proporre un "obiettivo subordinato a condizioni" più ambizioso in vista dei negoziati internazionali. Qualora l'esito dei negoziati dovesse giustificare la fissazione di un obiettivo più ambizioso per l'Unione, questo sforzo supplementare potrebbe essere controbilanciato dall'accesso ai crediti internazionali.

## 2.2 Un obiettivo per le energie rinnovabili a livello dell'UE

La transizione verso un sistema energetico sostenibile, sicuro e competitivo non sarà possibile senza un aumento significativo della quota di energie rinnovabili, che dovranno pertanto continuare a svolgere un ruolo chiave in tale passaggio. Inoltre, nella misura in cui le energie rinnovabili saranno generate all'interno dell'UE, quest'ultima potrà ridurre il suo disavanzo commerciale relativo ai prodotti energetici ed essere meno esposta alle interruzioni dell'approvvigionamento e alla volatilità dei prezzi dei combustibili fossili. Le energie rinnovabili possono essere anche un volano per la crescita nel settore delle tecnologie innovative, creare occupazione nei settori emergenti e ridurre l'inquinamento atmosferico.

La loro rapida diffusione già pone sfide, in particolare per il sistema dell'energia elettrica, che deve adattarsi a una produzione sempre più decentrata e diversificata (energia solare ed eolica). Inoltre, lo sviluppo della maggior parte delle energie rinnovabili nell'UE dipende da regimi di sostegno nazionali che, sebbene consentano di tener conto di specificità nazionali e regionali, possono ostacolare l'integrazione del mercato e ridurre l'efficienza sotto il profilo dei costi. La rapida diffusione delle fonti di energia rinnovabile, oltre ad influire sulla competitività di altre fonti di energia che continueranno a essere fondamentali per il sistema energetico dell'UE, riduce gli incentivi agli investimenti nella capacità di produzione necessaria alla transizione verso un sistema energetico più competitivo, sicuro e sostenibile (ad esempio, a supporto delle energie rinnovabili variabili).

In futuro, lo sfruttamento dei vantaggi derivanti dalle energie rinnovabili dovrà essere quanto più possibile orientato al mercato. Il funzionamento del sistema ETS e il contributo delle energie rinnovabili alla riduzione dei gas a effetto serra sono strettamente collegati e complementari. L'obiettivo di tagliare del 40% le emissioni di gas a effetto serra dovrebbe di per sé favorire un aumento della quota di energie rinnovabili nell'UE, portandola ad almeno il 27%. La Commissione propone pertanto di individuare in tale percentuale l'obiettivo per la quota di energie rinnovabili consumate nell'UE. L'obiettivo, vincolante per l'UE nel suo insieme ma non per i singoli Stati membri, dovrebbe essere realizzato attraverso l'assunzione di impegni chiari, decisi dagli stessi Stati membri, che siano ispirati alla necessità di conseguire collettivamente l'obiettivo a livello dell'UE e tengano conto del contributo richiesto a ciascuno Stato in relazione ai rispettivi obiettivi per il 2020. I nuovi impegni per il 2030 saranno oggetto di riesame nel quadro del processo di governance descritto nella sezione 3 e, se necessario, saranno integrati da ulteriori azioni e strumenti dell'UE per garantire il conseguimento dell'obiettivo dell'Unione.

L'obiettivo a livello di UE incentiverà investimenti continui nelle energie rinnovabili che permetteranno, ad esempio, di aumentarne la quota nel settore dell'energia elettrica, passando dall'attuale 21% ad almeno il 45% nel 2030. A differenza di quanto avviene nel quadro attuale, l'obiettivo dell'UE non verrebbe tradotto in obiettivi nazionali attraverso la normativa unionale, lasciando quindi agli Stati membri maggiore flessibilità nel conseguire i rispettivi obiettivi di riduzione dei gas a effetto serra nel modo più efficace sotto il profilo dei costi e più consono alle circostanze nazionali, al mix energetico prescelto e alla capacità di produrre energia da fonti rinnovabili.

La Commissione non ritiene opportuno fissare nuovi obiettivi da conseguire dopo il 2020 per le energie rinnovabili o per l'intensità delle emissioni di gas a effetto serra dei carburanti utilizzati nel settore dei trasporti o in qualsiasi altro sottosettore. La valutazione del modo in cui ridurre al minimo le emissioni indirette associate al cambiamento della destinazione dei terreni ha permesso di stabilire che i biocarburanti di prima generazione rivestono un ruolo limitato nella decarbonizzazione del settore dei trasporti. La Commissione ha già precisato, ad esempio, che nel periodo successivo al 2020 i biocarburanti ottenuti da colture utilizzate per la

produzione di alimenti non dovranno ricevere sovvenzioni pubbliche<sup>9</sup>. Per far fronte alle sfide nel settore dei trasporti da qui al 2030 e oltre sarà necessario disporre di una serie di combustibili alternativi provenienti da fonti rinnovabili, nonché approntare una combinazione di misure politiche mirate che prendano spunto dal Libro bianco sui trasporti. Le politiche elaborate in questo campo dovrebbero essere incentrate sul miglioramento dell'efficienza del sistema dei trasporti, sull'ulteriore sviluppo e diffusione dei veicoli elettrici e sul ricorso a biocarburanti di seconda e terza generazione e ad altri combustibili alternativi sostenibili, nel quadro di un approccio più olistico e integrato. Questo indirizzo è in linea con la strategia in materia di combustibili alternativi<sup>10</sup> e dovrebbe essere preso in considerazione nei futuri riesami e revisioni della pertinente normativa per il periodo successivo al 2020.

La maggiore flessibilità per gli Stati membri deve essere associata a una maggiore enfasi sulla necessità di completare il mercato interno dell'energia. È necessario razionalizzare i diversi regimi nazionali di sostegno affinché siano più coerenti con il mercato interno e più efficienti sotto il profilo dei costi, oltre che in grado di rafforzare la certezza del diritto per gli investitori. Un nuovo quadro di governance (v. infra), basato su piani nazionali elaborati dagli Stati membri intesi a rendere competitivo, sicuro e sostenibile il settore energetico, potrebbe garantire il conseguimento dell'obiettivo europeo in materia di energie rinnovabili. Alcuni Stati membri hanno già fissato obiettivi ambiziosi per le energie rinnovabili, da conseguire da qui al 2030 e oltre, che consentiranno di progredire in misura significativa verso il raggiungimento dell'obiettivo fissato per l'UE. Ogni Stato membro dovrebbe indicare chiaramente il proprio impegno in materia di energie rinnovabili, specificando in che modo intende conseguire gli obiettivi fissati tenendo conto della necessità di rispettare le norme in materia di aiuti di Stato e di concorrenza per evitare distorsioni del mercato e garantire l'efficacia sotto il profilo dei costi, come descritto nella sezione 2.5.

Allo stesso tempo, l'UE e gli Stati membri dovranno sviluppare ulteriormente i rispettivi quadri di politica per agevolare la trasformazione delle infrastrutture energetiche con un numero più elevato di interconnessioni transfrontaliere, un maggiore potenziale di stoccaggio e più reti intelligenti, in modo da poter gestire la domanda al fine di garantire un approvvigionamento sicuro in un sistema con quote più alte di energie rinnovabili variabili.

Questo approccio implica la necessità di modificare radicalmente la direttiva sulle fonti energetiche rinnovabili per il periodo successivo al 2020, in modo da dotare l'Unione dei mezzi per garantire il conseguimento dell'obiettivo a livello dell'UE fissato per il 2030. Sarà necessaria inoltre una politica migliore in materia di biomassa per ottimizzare l'uso efficiente di questa risorsa, realizzando così riduzioni significative e verificabili delle emissioni di gas a effetto serra e garantendo una concorrenza leale tra i diversi utilizzi della biomassa nell'edilizia, nella produzione di carta e pasta di carta, nel settore biochimico e nella produzione di energia. Tale politica dovrebbe contemplare anche l'uso sostenibile dei terreni, la gestione sostenibile delle foreste in linea con la strategia forestale dell'Unione europea<sup>11</sup> e misure per far fronte agli effetti indiretti sulla destinazione dei terreni, ad esempio nel caso della produzione di biocarburanti.

### **2.3 Efficienza energetica**

Una maggiore efficienza energetica, sulla cui importanza esiste un ampio consenso politico, può contribuire in misura fondamentale al conseguimento di tutti i principali obiettivi delle politiche climatiche ed energetiche dell'UE: maggiore competitività, sicurezza

---

<sup>9</sup> COM(2012) 595

<sup>10</sup> COM(2013) 17

<sup>11</sup> COM(2013) 659

dell'approvvigionamento, sostenibilità e transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio. L'obiettivo di efficienza energetica dell'Unione europea non è vincolante e i progressi realizzati in questo ambito dipendono da specifiche misure politiche adottate a livello unionale e nazionale che riguardano, tra le altre cose, le apparecchiature per uso domestico e industriale, i veicoli e l'edilizia. La direttiva sull'efficienza energetica affronta la questione del risparmio energetico nell'Unione europea con un approccio più olistico. Sebbene gli Stati membri debbano recepire la direttiva soltanto entro giugno 2014 (e non tutti gli Stati abbiano già provveduto alla relativa attuazione), il Consiglio e il Parlamento europeo hanno richiesto la presentazione, entro la metà del 2014, di una valutazione dei progressi compiuti nel conseguimento dell'obiettivo per il 2020. Allo stato attuale si prevede di non riuscire a conseguire pienamente l'obiettivo del 20%. Al termine del processo di riesame, la Commissione valuterà l'eventuale necessità di proporre modifiche della direttiva sull'efficienza energetica.

Il riesame, necessario per stabilire con esattezza il livello di ambizione della futura politica di risparmio energetico e le misure necessarie per attuarla, si baserà sull'analisi a supporto della presente comunicazione nonché sui traguardi e sugli obiettivi concernenti la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e le energie rinnovabili. Il risparmio energetico dovrebbe integrare il ricorso a energie rinnovabili da parte degli Stati membri nell'ambito dei rispettivi piani di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, piani che dovrebbero anche proporre le misure nazionali da adottare per migliorare l'efficienza energetica. L'analisi della Commissione evidenzia che un obiettivo di riduzione del 40% delle emissioni di gas a effetto serra richiederebbe un maggiore risparmio energetico (circa il 25%) nel 2030.

In alcuni settori, come l'industria e i veicoli adibiti al trasporto di passeggeri, si dovrà proseguire sulla strada dei miglioramenti osservati negli ultimi anni, mentre in altri settori, ad esempio il settore abitativo, le altre modalità di trasporto e le apparecchiature elettriche, sarà necessario intensificare in misura significativa gli sforzi attuali al fine di sfruttare il forte potenziale ancora inutilizzato. A tal fine, occorreranno ingenti investimenti nell'edilizia (che avrebbero ripercussioni positive sui costi di gestione), condizioni generali e disponibilità di informazioni tali da incoraggiare i consumatori a passare a prodotti e servizi innovativi nonché strumenti finanziari adeguati per garantire che i benefici dei cambiamenti conseguenti arrivino a tutti i consumatori di energia.

L'Unione europea deve continuare a integrare gli sforzi nazionali con ambiziose norme panunionali di efficienza energetica per elettrodomestici, apparecchiature e immobili nonché con norme per le emissioni di CO<sub>2</sub> dei veicoli. Grazie alle economie di scala del mercato interno, tali norme possono favorire i produttori dell'Unione europea e aiutarli a mantenere la leadership tecnologica.

Il riesame valuterà altresì quale sia il parametro migliore sulla cui base fissare un obiettivo per il 2030: i miglioramenti in materia di intensità energetica dell'economia e dei settori economici, il risparmio energetico assoluto o una combinazione di entrambi i fattori.

#### **2.4 Riforma del sistema di scambio di emissioni**

Nel 2012 la Commissione ha pubblicato una relazione sul funzionamento del mercato del carbonio e ha proposto diverse soluzioni alternative per risolvere il problema dell'eccedenza di quote, imputabile al calo dell'attività economica durante la crisi, al facile accesso ai crediti internazionali e, in misura minore, all'interazione con altre politiche in materia di clima e di energia. Nello stesso anno ha presentato anche una proposta intesa ad autorizzare la Commissione a rinviare al 2019-2020 la messa all'asta di 900 milioni di quote di emissione. La proposta è stata approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel dicembre 2013.

Sebbene questo sia un importante passo avanti, le eccedenze strutturali continueranno a rappresentare un problema nel periodo di scambio successivo al 2020 (fase 4) in assenza di misure supplementari per la riforma del sistema ETS, minandone ulteriormente il ruolo di motore europeo degli investimenti a favore della decarbonizzazione aperto a tutte le tecnologie ed efficiente sotto il profilo dei costi. Le risposte dei portatori di interesse alla consultazione avviata con il Libro verde della Commissione hanno evidenziato l'esistenza di un ampio consenso riguardo al fatto che l'ETS debba restare lo strumento principale per realizzare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio. Affinché l'ETS possa promuovere efficacemente gli investimenti a favore della decarbonizzazione al minor costo per la società, è necessario prendere rapidamente una decisione per rafforzare il sistema. La Commissione ritiene che il modo migliore per raggiungere questo obiettivo sia stabilire una riserva stabilizzatrice del mercato all'inizio della fase 4 del prossimo periodo di scambio, nel 2021, e parallelamente alla presente comunicazione presenta una proposta legislativa<sup>12</sup>. La riserva stabilizzatrice del mercato permetterebbe di migliorare la resilienza del sistema agli shock e la stabilità del mercato, regolando automaticamente l'offerta di quote da mettere all'asta verso il basso o verso l'alto secondo regole predefinite, che non lascerebbero margini discrezionali nella gestione dell'offerta. La riserva costituirebbe inoltre uno strumento flessibile per incrementare l'offerta di quote in caso di improvviso e temporaneo aumento della domanda, attenuando così l'impatto sull'industria e sui settori a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio.

Dal momento che la riserva stabilizzatrice sarebbe attivata solo nel 2021, è necessario adottare disposizioni specifiche per far fronte ai picchi di offerta che potrebbero registrarsi nel 2020 come conseguenza della rimessa in circolazione, verso la fine della terza fase del periodo di scambio, delle quote temporaneamente accantonate con il sistema del "back-loading", nonché per fronteggiare altri effetti della transizione tra periodi di scambio.

## **2.5 Garantire la concorrenza sui mercati integrati**

Il completamento del mercato interno dell'energia, sia per l'energia elettrica che per il gas, continua ad essere una priorità immediata per la Commissione. Un mercato interno dell'energia elettrica competitivo e integrato fornisce le condizioni e i segnali di costi necessari per conseguire gli obiettivi della politica energetica in modo efficiente sotto il profilo dei costi.

Recentemente la Commissione ha adottato orientamenti in materia di intervento pubblico sui mercati dell'energia elettrica al fine di ridurre al minimo gli effetti distorsivi<sup>13</sup>. Anche gli orientamenti in materia di aiuti di Stato per l'energia e l'ambiente dovrà subire un'evoluzione perché si possano promuovere approcci più orientati al mercato, in grado di riflettere i cambiamenti nella struttura dei costi delle tecnologie energetiche e la crescente competitività dei costi sul mercato interno. A questo titolo, le sovvenzioni per le tecnologie energetiche mature, comprese quelle destinate alle energie rinnovabili, dovrebbero essere gradualmente ridotte fino alla completa abolizione nel periodo 2020-2030. Dovrebbero invece essere mantenute le sovvenzioni a favore di tecnologie nuove, ancora in fase di elaborazione e in grado di contribuire in modo incisivo ed efficiente sotto il profilo dei costi a un maggiore ricorso alle energie rinnovabili. La Commissione sta attualmente procedendo a una consultazione su una revisione degli orientamenti in materia di aiuti di Stato per l'ambiente e l'energia per il periodo fino al 2020<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> COM(2014) 20

<sup>13</sup> C(2013) 7243

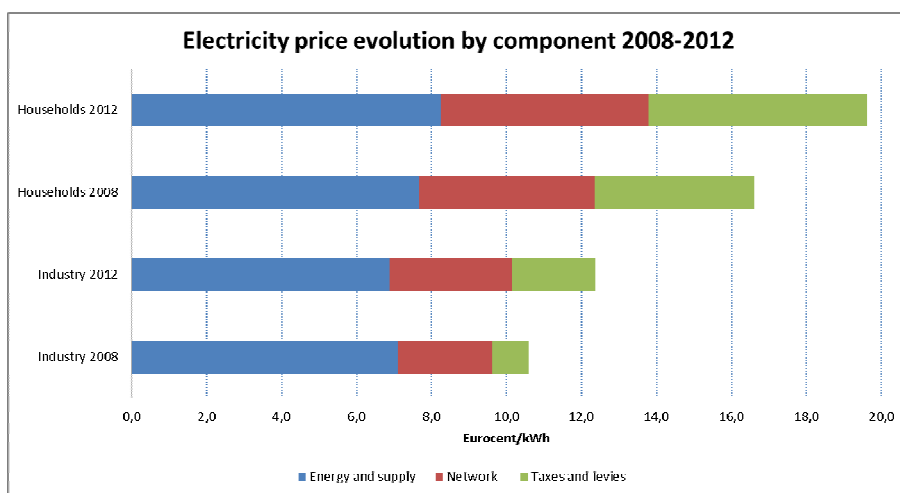
<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013\\_state\\_aid\\_environment/index\\_it.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_environment/index_it.html)

Il mercato interno dell'energia ha contribuito a mantenere sotto controllo il prezzo all'ingrosso dell'energia, in particolare elettrica, negli ultimi cinque anni, a dispetto dell'aumento dei costi dei combustibili fossili. Anche i crescenti quantitativi di energia elettrica generata dal vento e dal sole hanno esercitato una pressione al ribasso sui prezzi all'ingrosso, soprattutto nelle regioni che vantano una quota elevata di tali fonti di energia rinnovabile, contribuendo però nel contempo all'incremento dei prezzi sul mercato al dettaglio, dovuto al fatto che i costi dei regimi di sostegno sono trasferiti ai consumatori. Inoltre, nella maggior parte degli Stati Membri, il segmento al dettaglio è ancora caratterizzato da elevati livelli di concentrazione del mercato e da tariffe vincolate, limitando così, di fatto, la concorrenza e la possibilità di scelta dei consumatori. La distribuzione del gas e dell'energia elettrica costituisce inoltre un monopolio naturale e le concessioni devono essere aggiudicate secondo modalità non discriminatorie e rispettose del principio di concorrenza.

Un elevato grado di concorrenza sul mercato interno dell'energia sarà cruciale per progredire verso il conseguimento di tutti gli obiettivi della politica energetica dell'Unione entro il 2030. Esso fornirà strumenti chiave per contenere i prezzi dell'energia per le imprese e le famiglie. Un mercato energetico competitivo e completamente integrato potrebbe tradursi in un risparmio in termini di costi compreso tra 40 e 70 miliardi di euro da qui al 2030. Affinché i consumatori possano beneficiare appieno di mercati dell'energia liberalizzati, i mercati al dettaglio dell'energia elettrica e del gas devono diventare più dinamici e competitivi. I consumatori devono controllare i dati sul consumo ed essere liberi di scegliere il fornitore di servizi energetici che preferiscono o di produrre autonomamente energia sostenibile. La Commissione continuerà a monitorare la concentrazione sui mercati dell'energia elettrica e del gas all'ingrosso e al dettaglio, garantendo un'efficace azione antitrust e di controllo delle concentrazioni.

***Riquadro 2: Evoluzione dei prezzi al dettaglio dell'energia elettrica in termini di media ponderata a livello UE per le famiglie e i consumatori industriali nel periodo 2008-2012.***

I prezzi del gas e dell'energia elettrica (comprese imposte e oneri) per i consumatori industriali sono aumentati rispettivamente del 3,3% e del 15% nel periodo 2008-2012, mentre quelli per le famiglie sono aumentati del 13,6% e del 18%.



Fonte: Eurostat I dati indicati comprendono le imposte nel caso delle famiglie, non comprendono l’IVA e altre imposte recuperabili nel caso delle industrie; non sono incluse altre esenzioni per il settore industriale (dati non disponibili).

Le imposte e oneri rappresentano circa il 30% dei prezzi finali dell'energia elettrica per le



famiglie (26% nel 2008) e circa il 18% per i consumatori industriali. In termini di media ponderata a livello UE, l'incidenza di tasse e oneri sui costi dell'energia elettrica per le industrie è aumentata del 127% nel periodo indicato (sebbene non siano disponibili dati nazionali uniformi, diversi Stati membri concedono importanti esenzioni da tasse e oneri). I costi dell'energia sono rimasti relativamente stabili, incidendo per circa il 50% sulla bolletta elettrica di famiglie e utilizzatori industriali, mentre l'altra metà della bolletta è costituita dai costi di rete.

Le componenti dei costi dell'energia elettrica variano notevolmente tra uno Stato membro e l'altro e tali divergenze rappresentano una sfida per il mercato interno. Nel 2012, ad esempio, l'incidenza di tasse e oneri sui prezzi dell'energia elettrica per le famiglie oscillava tra il 5% e il 56%.

## **2.6 Energia a prezzi competitivi e ragionevoli per tutti i consumatori**

L'energia è importante per la competitività delle economie degli Stati membri poiché influenza i costi di produzione delle industrie e dei servizi e il potere d'acquisto delle famiglie. Negli ultimi anni si è allargato il divario dei prezzi dell'energia tra l'Unione europea e molti grandi partner economici. La disponibilità di gas di scisto negli Stati Uniti ha sostanzialmente abbassato nel paese i prezzi del gas naturale e dell'energia elettrica da esso generata. Pur non aumentando i differenziali di prezzo rispetto a paesi come la Cina e la Corea, al confronto si evidenziano ancora alcuni svantaggi. Se non sono compensate da una migliore efficienza energetica, queste disparità del prezzo dell'energia possono abbassare il livello della produzione e degli investimenti e spostare i flussi del commercio mondiale.

Il rischio è particolarmente rilevante per i settori esposti alla concorrenza internazionale che hanno costi energetici molto alti, mentre l'industria manifatturiera dell'UE, rispetto al prodotto e al valore aggiunto generati, presenta bassi costi energetici di esercizio, principalmente dovuti alla scarsa intensità energetica della produzione industriale che si concentra su prodotti a maggiore valore aggiunto. Le industrie manifatturiere hanno risposto ai rincari dell'energia migliorando costantemente l'intensità energetica e mantenendo, di conseguenza, un posizionamento relativamente favorevole. Dal 2005, tuttavia, è in corso una ristrutturazione a favore di settori che presentano costi energetici inferiori. Per quanto riguarda il posizionamento degli Stati Uniti rispetto all'UE, benché i primi abbiano migliorato la bilancia commerciale energetica, al momento ancora non si registra un'importante modifica del saldo della bilancia commerciale delle merci tra l'UE e gli USA o rilevanti cambiamenti della struttura generale del settore manifatturiero. Ciò non vuol dire che gli effetti non si possano manifestare in futuro a causa del crescente divario dei prezzi dell'energia, dovuto soprattutto a una frenata dei miglioramenti dell'efficienza energetica.

Le analisi dei costi e dei prezzi dell'energia (pubblicate contestualmente alla presente comunicazione)<sup>15</sup> rivelano che, grazie a una migliore efficienza energetica, è stato debole l'impatto sulla competitività relativa dell'UE direttamente attribuibile a prezzi dell'energia più elevati e al prezzo del carbonio nell'ambito del sistema di scambio di quote di emissione (ETS). La situazione varia però da settore a settore ed effetti indiretti, come l'aumento dei costi dell'energia elettrica, hanno avuto ripercussioni sugli utenti che utilizzano grandi quantità di energia, come i produttori di alluminio. Effetti positivi sono anche il risultato delle attuali politiche intese a evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, come l'assegnazione di quote di emissione gratuite nel quadro del sistema ETS. Tutti gli scenari

<sup>15</sup> COM(2014) 21, SWD(2014) 19, SWD(2014) 20.

futuri sono caratterizzati da una pressione crescente sui costi dell'energia nell'UE, anche dovuta alla necessità di sostituire infrastrutture obsolete, a una tendenza all'aumento dei prezzi dei combustibili fossili, all'attuazione delle politiche vigenti in materia di clima ed energia e alle eventuali ripercussioni di un prezzo del carbonio più elevato.

È prudente quindi mantenere l'attuale quadro per le politiche nei settori industriali maggiormente a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio fino al termine degli scambi nella fase 3. La Commissione intende pertanto presentare all'apposito comitato di regolamentazione un progetto di decisione sulla revisione dell'elenco dei settori ritenuti a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, che mantenga i criteri attuali e le ipotesi esistenti, garantendo continuità nella composizione dell'elenco. Poiché nessun'altra grande economia sta affrontando uno sforzo paragonabile, politiche analoghe (che prevedano anche un sistema di assegnazione di quote gratuite migliore e più mirato) saranno necessarie anche dopo il 2020 per garantire la competitività delle industrie europee ad alta intensità energetica. La Commissione continuerà a controllare l'applicazione delle norme vigenti in materia di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e delle altre pertinenti misure di esecuzione di questo quadro, per tenere conto della situazione economica generale e dei progressi compiuti nell'ambito dei negoziati internazionali sul clima.

## **2.7 Promuovere la sicurezza dell'approvvigionamento energetico**

Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico significa assicurare a tutti gli utenti un approvvigionamento costante e adeguato di energia proveniente da tutte le fonti. Per quanto riguarda i combustibili fossili, l'Agenzia internazionale dell'energia prospetta una crescente dipendenza dell'UE dal petrolio importato dall'attuale 80% a più del 90% entro il 2035. Analogamente, la dipendenza dalle importazioni di gas dovrebbe salire dal 60% a più dell'80%. L'aumento della domanda di energia a livello mondiale e l'insufficiente concorrenza sui mercati dell'energia nell'UE hanno mantenuto elevati i prezzi delle materie prime. Nel 2012 in Europa la fattura delle importazioni di gas e petrolio ammontava a oltre 400 miliardi di euro, pari al 3,1% circa del PIL dell'UE, rispetto a una media di 180 miliardi di euro circa per il periodo 1990-2011. Questa situazione aumenta la vulnerabilità dell'UE alle crisi di approvvigionamento e dei prezzi dell'energia.

Le politiche dirette a migliorare la sicurezza dell'Unione in materia di approvvigionamento devono seguire una strategia che si articola su tre livelli. In primo luogo, il calo della produzione di gas e petrolio nell'UE rende indispensabile incrementare lo sfruttamento delle fonti energetiche sostenibili interne, tra cui le fonti di energia rinnovabili, le riserve autoctone di combustibili fossili convenzionali e non convenzionali (soprattutto gas naturale) e il nucleare, a seconda del mix energetico selezionato da ogni Stato membro e nel quadro di un mercato integrato senza distorsioni della concorrenza. Le fonti autoctone dovranno essere sfruttate nel rispetto della normativa dell'Unione vigente e degli impegni internazionali, come quelli adottati dal G20 per l'eliminazione graduale delle sovvenzioni per i combustibili fossili. La Commissione ha elaborato, a corredo della presente comunicazione, un quadro per uno sfruttamento ecologicamente sicuro e senza rischi del gas di scisto<sup>16</sup>.

In secondo luogo, gli Stati membri devono agire collettivamente per diversificare i paesi e le rotte di approvvigionamento per l'importazione di combustibili fossili. La concorrenza sui mercati energetici deve essere potenziata anche attraverso una maggiore liberalizzazione e il completamento del mercato interno dell'energia, che comprende lo sviluppo di infrastrutture di trasporto dell'energia, in particolare gli interconnettori transfrontalieri, che possano garantire in modo più efficace un approvvigionamento sicuro rispetto agli interventi a

<sup>16</sup> COM(2014) 23, C(2014) 267.

sostegno della capacità di produzione interna. Nella maggior parte degli Stati membri i progetti di interesse comune concordati a norma del regolamento sulle infrastrutture energetiche dovrebbero determinare il conseguimento dell'obiettivo convenuto nel 2002 di una quota di interconnettori pari al 10% della capacità di produzione installata.

In terzo luogo, sono necessari maggiori sforzi per rendere l'intensità energetica dell'economia più efficiente in termini di costo e per risparmiare energia migliorando le prestazioni energetiche di edifici, prodotti e processi. Il riesame delle politiche di risparmio energetico del 2014 preciserà le azioni e gli obiettivi futuri in questo ambito.

### **3. GOVERNANCE EUROPEA DEL QUADRO PER IL 2030**

#### **3.1 Piani nazionali per un'energia competitiva, sicura e sostenibile**

Gli Stati membri devono poter scegliere in modo flessibile le politiche che meglio si adattano alle preferenze nazionali e al loro mix energetico, ma questa flessibilità deve essere compatibile con un'ulteriore integrazione del mercato, con l'intensificazione della concorrenza e con il conseguimento degli obiettivi climatici ed energetici a livello dell'Unione.

La Commissione ritiene che per il periodo successivo al 2020 sia necessario semplificare e razionalizzare i processi, attualmente distinti, di redazione delle relazioni sulle fonti di energia rinnovabili, sull'efficienza energetica e sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, e che occorra istituire un processo di governance consolidato con gli Stati membri. Sarà possibile conseguire gli obiettivi nel settore mediante un insieme di norme costituito da provvedimenti unionali e dalle misure nazionali descritte nei piani nazionali degli Stati membri per un'energia competitiva, sicura e sostenibile; questo dispositivo:

- permetterà il conseguimento degli obiettivi delle politiche dell'UE per il clima e l'energia;
- renderà gli approcci adottati dagli Stati membri più coerenti;
- promuoverà l'ulteriore integrazione del mercato e la concorrenza;
- offrirà certezza agli investitori per il periodo successivo al 2020.

I piani dovrebbero definire in modo preciso come conseguire gli obiettivi nazionali in materia di emissioni di gas a effetto serra nel settore non compreso nel sistema ETS, in materia di energia rinnovabile, di risparmio energetico, di sicurezza energetica, di ricerca e innovazione e altre importanti scelte, quali quelle relative all'energia nucleare, al gas di scisto e alla cattura e stoccaggio del carbonio. L'obiettivo palese dovrebbe essere offrire maggiore certezza e maggiore trasparenza agli investitori, accrescere la coerenza, il coordinamento e la vigilanza a livello dell'UE, in particolare valutare la conformità dei piani nazionali agli obiettivi dell'Unione in materia di clima ed energia e i progressi verso gli obiettivi del mercato interno dell'energia e degli orientamenti in materia di aiuti di Stato. Si renderà necessaria una precisa struttura di governance con un processo iterativo guidato dalla Commissione che valuti i piani degli Stati membri relativamente a tali questioni comuni, formulando raccomandazioni, ove opportuno.

L'attuazione di questo processo può essere delineata in tre tappe.

**Tappa 1** - La Commissione sviluppa orientamenti dettagliati sul funzionamento del nuovo processo di governance e, in particolare, sul contenuto dei piani nazionali.

Sarà importante definire il campo di applicazione e gli obiettivi dei piani, così come le condizioni quadro all'interno delle quali essi dovranno operare. I piani dovranno trattare

aspetti importanti per un sistema dell'energia competitivo, sicuro e sostenibile, dimostrandone la capacità di contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di clima ed energia. In particolare, i piani dovranno descrivere il modo in cui lo Stato membro intende realizzare le necessarie riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra, nonché indicare la quota di energie rinnovabili e di risparmio energetico che intende raggiungere nel 2030, tenendo conto delle politiche e delle norme dell'Unione vigenti. I piani dovranno inoltre descrivere le politiche che hanno ripercussioni sul mix energetico nazionale, quali la nuova capacità nucleare, la diffusione di tecnologie per la cattura e lo stoccaggio del carbonio, il passaggio a combustibili a minore intensità di carbonio e lo sviluppo di capacità autoctone di fornitura di energia, piani infrastrutturali quali nuovi interconnettori, regimi fiscali e di sostegno a carattere nazionale con effetti diretti o indiretti, l'introduzione delle reti intelligenti, ecc.

**Tappa 2** - Preparazione dei piani degli Stati membri mediante un processo iterativo.

Le consultazioni con i paesi vicini dovranno costituire un elemento centrale nella preparazione dei piani. Si promuoveranno gli approcci regionali (impennati, per esempio, sui gruppi regionali per l'energia elettrica), che facilitano un'ulteriore integrazione del mercato grazie a decisioni comuni sull'utilizzo delle energie rinnovabili, sui mercati di bilanciamento, sull'adeguatezza delle capacità di produzione e sulla costruzione di interconnettori. La cooperazione tra gli Stati membri migliorerà inoltre il rapporto costi/benefici degli investimenti e la stabilità delle reti.

**Tappa 3** - Valutazione dei piani e degli impegni degli Stati membri.

In una terza fase la Commissione effettuerà un esame dei piani nazionali per valutare se le azioni e gli impegni del singolo Stato membro sono sufficienti per conseguire gli obiettivi e i traguardi dell'Unione in materia di clima ed energia. Se il piano è ritenuto insufficiente, sarà intrapreso un processo iterativo approfondito con gli Stati membri interessati al fine di rafforzarne i contenuti.

In generale la Commissione ritiene che i piani nazionali debbano essere operativi ben prima del 2020 al fine di orientare le azioni degli Stati membri in tempo utile per il periodo 2020-2030 e di incoraggiare gli investimenti. Nel periodo fino al 2030 bisognerebbe anche prevedere almeno un aggiornamento dei piani nazionali per adeguarli all'evoluzione delle circostanze, pur tenendo conto delle legittime aspettative degli investitori.

Nonostante i palesi collegamenti e le evidenti complementarità tra questo processo di governance e le politiche nazionali segnalate nel quadro del semestre europeo, la Commissione ritiene che i due processi, pur completandosi a vicenda, debbano essere gestiti separatamente, alla luce delle differenze e della specificità dei settori dell'energia e del clima e delle diverse tempistiche dei due processi. Se l'approccio cooperativo previsto non fosse efficace, in una fase successiva potrebbe essere necessario definire per legge la struttura della governance. La Commissione svilupperà le sue proposte in merito tenendo conto del punto di vista del Parlamento europeo, degli Stati membri e delle parti interessate.

### **3.2 Indicatori e obiettivi per un'energia competitiva, sicura e sostenibile**

Pur contribuendo ad assicurare la competitività e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, oltre ad avere un impatto positivo sui gas a effetto serra e sulle emissioni inquinanti, quote più alte di energie rinnovabili e una maggiore efficienza del sistema dell'energia non possono garantire da sole progressi sufficienti verso tutti gli aspetti di questi obiettivi nella prospettiva del 2030. È necessario un controllo sistematico basato su indicatori chiave per valutare i progressi compiuti nel tempo e per informare i futuri interventi sulle politiche. Gli indicatori comprenderanno:

- i differenziali di prezzo dell'energia tra l'UE e i principali partner commerciali, sulla base della relazione sui prezzi e sui costi dell'energia;
- il monitoraggio della diversificazione delle importazioni di energia e della quota di consumo energetico proveniente da fonti autoctone per il periodo fino al 2030;
- la diffusione delle reti intelligenti e delle interconnessioni tra gli Stati membri, con particolare urgenza per gli Stati che, più di altri, sono lontani dal conseguire l'obiettivo già concordato di garantire un livello di interconnessioni elettriche pari ad almeno il 10% della capacità di produzione installata;
- l'accoppiamento dei mercati dell'energia all'interno dell'UE, sulla base della liberalizzazione dei mercati del gas e dell'energia elettrica già completata in conformità alla normativa dell'Unione;
- la concorrenza e le concentrazioni sui mercati energetici a livello nazionale e nelle regioni in cui opera un accoppiamento all'ingrosso;
- l'innovazione tecnologica (la spesa in attività di ricerca e sviluppo, i brevetti dell'UE, la competitività delle tecnologie rispetto ai paesi terzi).

La Commissione presenterà relazioni periodiche su tali indicatori corredate, se del caso, di misure di accompagnamento.

#### **4. PRINCIPALI POLITICHE COMPLEMENTARI**

##### **4.1 Trasporti**

Il Libro bianco sui trasporti<sup>17</sup> ha fissato l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra prodotte dal settore dei trasporti del 60% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2050 e del 20% circa rispetto ai livelli del 2008 entro il 2030. Le emissioni di gas a effetto serra sono aumentate del 33% nel periodo dal 1990 al 2007, mentre sono scese dopo il 2007 in virtù di prezzi del petrolio elevati, di autovetture più efficienti e di una crescita più lenta della mobilità. Questa tendenza, che dovrebbe proseguire fino al 2020, richiederà maggiori sforzi dopo questa data per raggiungere gli obiettivi del Libro bianco.

Per ridurre ulteriormente le emissioni generate dai trasporti sarà necessaria una trasformazione graduale dell'intero sistema della mobilità a favore di una migliore integrazione dei vari modi, di uno sfruttamento più ampio delle alternative al traffico su gomma, di una migliore gestione dei flussi di traffico grazie a sistemi di trasporto intelligenti e dell'innovazione e della diffusione su larga scala delle nuove tecnologie di propulsione e di navigazione e dei combustibili alternativi. Questa trasformazione dovrà essere sostenuta da una progettazione moderna e coerente dell'infrastruttura e da una tariffazione più intelligente per il suo uso. Gli Stati membri dovrebbero anche studiare come utilizzare la tassazione dei carburanti e dei veicoli a sostegno della riduzione dei gas a effetto serra nel settore dei trasporti, in linea con la proposta della Commissione sulla tassazione dei prodotti energetici<sup>18</sup>.

A livello internazionale l'UE dovrebbe partecipare attivamente alle attività dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale, con l'obiettivo di creare entro il 2016 un meccanismo di mercato di portata mondiale nel settore del trasporto aereo che sia operativo a partire dal 2020. Quanto alle emissioni generate dal trasporto marittimo, la Commissione attuerà la sua strategia di integrazione del settore nelle politiche di riduzione dei

---

<sup>17</sup> COM(2011) 144

<sup>18</sup> COM(2011) 169

gas a effetto serra dell'UE<sup>19</sup> e collaborerà con l'Organizzazione marittima internazionale all'elaborazione di un approccio globale volto ad ottenere le necessarie riduzioni delle emissioni mediante le misure più appropriate.

## **4.2 Agricoltura e uso del suolo**

L'agricoltura, i cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura sono settori che abbracciano diversi obiettivi, quali la produzione di alimenti e mangimi, di materie prime e di energia, l'innalzamento della qualità ambientale e la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi. Le attività di questi settori emettono gas a effetto serra e, contemporaneamente, li assorbono dall'atmosfera. Per esempio, l'allevamento di bestiame e l'uso di fertilizzanti producono emissioni, mentre la praticoltura o le misure agroforestali riescono ad assorbire CO<sub>2</sub> dall'atmosfera.

Allo stato attuale, le emissioni e gli assorbimenti sono trattati in parti separate della politica dell'UE sul clima. Le emissioni di gas diversi dall'anidride carbonica in agricoltura sono trattate nella decisione sulla condivisione dello sforzo, mentre le emissioni e gli assorbimenti di CO<sub>2</sub> generati dall'uso del suolo e dalla silvicoltura sono esclusi dall'obiettivo di riduzione interna dell'UE, ma considerati nel computo per gli impegni internazionali. Affinché tutti i settori contribuiscano in modo efficiente in termini di costi agli sforzi di mitigazione, l'agricoltura, l'uso del suolo, i cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura dovrebbero essere inclusi nell'obiettivo di riduzione dei gas a effetto serra per il 2030. Sarà effettuata un'ulteriore analisi con l'obiettivo di valutare il potenziale di mitigazione di tali settori e l'impianto delle politiche più appropriato al riguardo, per esempio, una futura decisione sulla condivisione dello sforzo per regolamentare le emissioni di gas a effetto serra dei settori non compresi nel sistema ETS, o uno specifico pilastro a parte, o una combinazione di questi strumenti. Le misure politiche di accompagnamento dovrebbero inoltre basarsi sulle esperienze di introduzione di considerazioni a carattere ambientale nella politica agricola comune e garantire la coerenza con le altre politiche dell'Unione.

## **4.3 Cattura e stoccaggio del carbonio (CCS)**

I settori ad alta intensità di carbonio e di energia dell'UE devono ridurre drasticamente le loro emissioni di gas a effetto serra per renderle compatibili con l'obiettivo a lungo termine dell'UE in materia di gas a effetto serra. Poiché si sta raggiungendo l'efficienza massima teorica e le emissioni generate dai processi industriali sono inevitabili in alcuni settori, le tecnologie di cattura e stoccaggio del carbonio (CCS) possono rappresentare l'unica opzione disponibile per ridurre le emissioni dirette dei processi industriali sulla vasta scala che si renderà necessaria a più lungo termine. È quindi essenziale per il prossimo decennio potenziare gli sforzi in attività di ricerca e sviluppo e di dimostrazione commerciale delle tecnologie CCS, in modo da poterle impiegare a orizzonte 2030. Si renderà necessario realizzare un quadro europeo di sostegno mediante un uso costante e rafforzato dei proventi delle aste.

Nel settore della produzione di energia elettrica le tecnologie CCS potrebbero essere fondamentali per generare energia a partire da combustibili fossili, fornendo capacità sia per il carico di base che per il bilanciamento in un sistema elettrico che presenta quote crescenti di energia rinnovabile da fonti diverse. Gli Stati membri con riserve di combustibili fossili e/o alte percentuali degli stessi nel loro mix energetico dovrebbero sostenere queste tecnologie nella fase che precede la commercializzazione, al fine di ridurre i costi e di consentirne lo sfruttamento commerciale entro la metà del prossimo decennio. Questo aspetto deve

---

<sup>19</sup> COM(2013) 479

comportare lo sviluppo di un'adeguata infrastruttura di trasporto e di stoccaggio di CO<sub>2</sub>, che potrebbe beneficiare del finanziamento dell'UE proveniente, per esempio, dal meccanismo per collegare l'Europa e dai meccanismi che eventualmente seguiranno.

#### **4.4 Innovazione e finanziamenti**

Nel quadro per il 2020, il piano strategico europeo per le tecnologie energetiche (piano SET) ha aumentato gli investimenti in ricerca e sviluppo nell'Unione da 3,2 miliardi a 5,4 miliardi di euro all'anno e si muove nella direzione di un'unica tabella di marcia integrata che orienti i futuri investimenti. Per il periodo 2014-2020, l'Unione incrementa gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo sull'energia e sul clima e, nell'ambito del nuovo programma dell'UE in materia di ricerca e innovazione "Orizzonte 2020", circa 6 miliardi di euro saranno destinati all'efficienza energetica, alle tecnologie sicure, pulite e a basse emissioni di carbonio e alle città e comunità intelligenti. Aumenteranno anche i fondi a disposizione degli strumenti finanziari, dei partenariati pubblico-privato e dei progetti delle PMI.

Ciononostante l'UE dovrà intensificare gli sforzi di ricerca e innovazione per sostenere il quadro delle politiche del clima e dell'energia per il periodo successivo al 2020. Muovendo dai progressi dell'attuale piano SET è opportuno aprire già una riflessione sulla definizione delle priorità e sul modo migliore per potenziare questi sforzi. Particolare attenzione dovrebbe essere riservata a una riduzione dei costi più rapida e alla diffusione sul mercato delle tecnologie a basse emissioni di carbonio (fonti rinnovabili, efficienza energetica e processi industriali a basse emissioni in diversi settori), incentrando gli interventi sull'aumento graduale degli investimenti in dimostrazioni su ampia scala, sulla promozione della domanda di tecnologie innovative e su quadri normativi adeguati in tutto il mercato unico. È stato dimostrato che, con la piena maturità delle nuove tecnologie dell'energia, si avrà una riduzione dei costi tra il 30 e l'80%.

Queste attività potrebbero utilizzare le entrate provenienti dall'ETS per finanziare progetti dimostrativi sulle tecnologie a basse emissioni di carbonio relativi, per esempio, alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica, e per stimolare maggiori investimenti privati tramite la Banca europea per gli investimenti. Le tabelle di marcia verso un'economia a basse emissioni di carbonio elaborate dai vari settori industriali evidenziano la chiara necessità di sviluppare, con programmi di dimostrazione su vasta scala, processi industriali innovativi a basse emissioni di carbonio, nonché nuovi prodotti a basse emissioni e ad alto valore aggiunto. Nel solco delle politiche dell'Unione per l'industria e l'innovazione, si esaminerà quindi l'idea di un sistema NER300 allargato, come strumento per incanalare le entrate dal sistema ETS verso programmi di dimostrazione di tecnologie innovative a basse emissioni di carbonio del settore dell'industria e della produzione di energia elettrica. Una quota dei proventi delle vendite all'asta potrebbe essere impiegata anche per incentivare ulteriori misure di mitigazione dei gas a effetto serra, ad esempio per stimolare la convergenza e la coerenza delle agevolazioni nazionali a favore delle energie rinnovabili, o estendere le interconnessioni e diffondere le reti intelligenti, concentrandosi sugli Stati membri che hanno minore capacità di investimento.

È chiaro che, nell'ambito dei programmi dell'Unione concordati di recente, gli Stati membri hanno notevoli opportunità di promuovere le energie rinnovabili e il miglioramento dei livelli minimi di efficienza energetica. Per il periodo 2014-2020 sono disponibili finanziamenti dell'UE nel quadro dei Fondi strutturali e di investimento europei, con un importo riservato minimo di 23 miliardi di euro per l'obiettivo tematico "passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio". Si tratta di un aumento ingente del sostegno dell'UE a favore della diffusione generalizzata nell'Unione delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica, del trasporto urbano a basse emissioni di carbonio e delle reti intelligenti. È opportuno puntare

maggiormente alla strutturazione e all'utilizzo di nuovi strumenti finanziari (o alla ricapitalizzazione di quelli esistenti) che siano in grado di accrescere la fiducia degli investitori e permettano così di utilizzare le finanze pubbliche per reperire capitali privati in modo più efficace.

Occorre aprire una riflessione, tuttavia, sugli strumenti che si renderanno necessari dopo il 2020 per affrontare le questioni relative al clima e all'energia, in particolare la disparità delle implicazioni di costo per gli Stati membri descritte nel paragrafo 2.1. Sarà altresì importante sviluppare strumenti di ingegneria finanziaria e agevolare l'accesso ai finanziamenti per le PMI. Tali strumenti dovrebbero anche consentire alle autorità regionali e locali di investire e sfruttare le opportunità di ridurre le emissioni di carbonio, come avviene attualmente con l'iniziativa dell'Unione "Città intelligenti", a sostegno delle città e delle regioni che adottano misure ambiziose e pionieristiche intese a ridurre del 40% le emissioni di gas a effetto serra nel 2020 attraverso la sostenibilità della produzione e dell'uso dell'energia<sup>20</sup>.

## 5. IL CONTESTO INTERNAZIONALE

Il nuovo quadro per il 2030 deve prendere in considerazione l'attuale situazione internazionale e gli sviluppi previsti. Il contesto energetico sta attraversando una fase di profondi cambiamenti. È evidente che nel periodo da qui al 2030 la domanda di energia crescerà a livello mondiale, in particolare in Asia, con un previsto aumento significativo delle importazioni di idrocarburi in paesi come la Cina e l'India. L'aumento della domanda energetica dovrebbe essere parzialmente soddisfatto dalle nuove risorse sviluppate con il progresso tecnologico (produzione di energia in alto mare, potenziamento delle tecniche di recupero, risorse non convenzionali) e dalla relativa diversificazione geografica della produzione e delle rotte commerciali (in particolare per il gas naturale liquefatto). I flussi commerciali e i prezzi dell'energia sono profondamente influenzati da tali sviluppi, con conseguenze sull'UE che è fortemente dipendente dalle importazioni. Al tempo stesso la globalizzazione dei flussi di energia e la crescente varietà di operatori internazionali creano le condizioni per sviluppare un nuovo impianto regolamentato della governance energetica mondiale.

Gli sforzi compiuti dai partner internazionali dell'Unione per ridurre le emissioni di gas a effetto serra sono di portata diversa. Il carattere "ascendente" (bottom-up) del processo di impegno di Copenaghen-Cancun ha segnato un passo avanti significativo, anche se insufficiente, verso un regime più inclusivo, che ha visto la Cina, l'India, il Brasile, gli Stati Uniti, l'UE e più di 100 altri paesi (che insieme producono l'80% delle emissioni mondiali) impegnarsi collettivamente nel perseguire specifiche politiche in materia di clima. In generale, tuttavia, l'azione per il clima è stata frammentaria, con peculiarità legate a specifiche condizioni economiche. Per il secondo periodo d'impegno, trentotto paesi sviluppati, tra cui l'UE, gli Stati membri e l'Islanda, hanno assunto nell'ambito del protocollo di Kyoto impegni giuridicamente vincolanti, ossia ridurre mediamente le emissioni almeno del 18% rispetto ai livelli del 1990. Pur essendosi aggiunto un paese rispetto al primo periodo di impegno, il Giappone, la Nuova Zelanda e la Federazione russa non hanno assunto nuovi impegni.

### ***Riquadro 3 - Progressi compiuti a livello internazionale nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra***

Nel 2012 le emissioni mondiali di biossido di carbonio sono sì aumentate dell'1,1%, ma a

<sup>20</sup>

<http://setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities>



un ritmo inferiore rispetto all'aumento medio annuo del 2,9% dell'ultimo decennio. I principali responsabili delle emissioni di CO<sub>2</sub> sono attualmente la Cina (29% delle emissioni mondiali), gli Stati Uniti (16%), l'UE (11%), l'India (6%), la Federazione russa (5%) e il Giappone (3,8%).

Le emissioni di CO<sub>2</sub> in Cina registrano un forte aumento, pari al 290% circa rispetto al 1990 e al 70% circa rispetto al 2005. Le emissioni pro capite si attestano intorno alle 7 tonnellate, quasi allo stesso livello di quelle dell'UE.

Nel 2012 le emissioni di CO<sub>2</sub> degli Stati Uniti sono diminuite del 4%, registrando una riduzione del 12% rispetto al livello del 2005, mentre le emissioni pro capite sono molto più elevate, pari a 16,4 tonnellate nel 2012. La significativa riduzione delle emissioni è dovuta in buona parte allo sfruttamento, nel mercato interno, del gas di scisto che ha sostituito il carbone nel settore della produzione di energia elettrica.

Le emissioni in India sono aumentate del 6,8% nel 2012, ossia del 53% dal 2005 al 2012 e del 200% dal 1990, anche se il valore pro capite, inferiore a 2 tonnellate, è ancora molto più basso rispetto a quello dell'UE.

Le emissioni del Giappone non registrano variazioni nel periodo tra il 2005 e il 2012, ma sono aumentate rispetto al 1990 e registrano una tendenza al rialzo. Recentemente il Giappone ha rivisto pesantemente al ribasso i piani di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020 nel contesto di una revisione della politica energetica a seguito dell'incidente nucleare di Fukushima. Nello stesso senso hanno agito l'Australia e il Canada.

Insieme all'UE, la Cina è oggi tra i maggiori investitori in energie rinnovabili; preoccupata principalmente per l'inquinamento atmosferico locale e per la sicurezza energetica, ha avviato vari programmi di scambi di emissioni tra grandi regioni economiche nella prospettiva di sviluppare un sistema nazionale di scambi. Gli Stati Uniti hanno assistito a una diminuzione delle proprie emissioni di gas a effetto serra, in linea con l'obiettivo di ridurle entro il 2020 del 17% rispetto ai livelli del 2005, non soltanto grazie al passaggio dal carbone al gas, ma anche in virtù di norme più severe sulle emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture, di una maggiore diffusione delle energie rinnovabili e di un settore privato attivo che investe ingenti risorse nelle nuove tecnologie e nell'innovazione. Il Brasile ha compiuto progressi nell'arrestare la deforestazione su larga scala. Benché l'Unione europea sia attualmente un leader mondiale per le tecnologie a basse emissioni di carbonio, altre grandi economie in rapida crescita si sono mostrate strategicamente interessate a competere in questi nuovi mercati. Una rinnovata ambizione dell'Europa in materia di clima ed energia le permetterà di mantenere il vantaggio derivante dal suo ruolo di precursore in questi mercati globali in rapida crescita.

In generale, è ancora significativo il divario di ambizione tra le azioni di mitigazione pianificate e le azioni necessarie a limitare l'aumento della temperatura globale a meno di 2°C<sup>21</sup>. Per questo motivo, la conferenza delle parti dell'UNFCCC ha avviato nel 2011 un processo volto a concludere nel dicembre 2015, a Parigi, un nuovo accordo internazionale applicabile a tutte le parti per il periodo successivo al 2020. Le parti dovranno preparare e presentare i loro contributi entro il primo trimestre del 2015 in modo da concedere il tempo necessario per discuterli, valutandone la validità ai fini del raggiungimento dell'obiettivo concordato di limitare l'aumento della temperatura globale a meno di 2°C. L'Unione dovrebbe essere pronta a fare la sua parte e a attuare altre iniziative ambiziose per ridurre le

<sup>21</sup> UNEP: The Emissions Gap Report, 2013.

proprie emissioni di gas a effetto serra e per promuovere le energie rinnovabili e l'efficienza energetica. È nel nostro stesso interesse agire in tal senso, ma occorre invitare anche i nostri partner internazionali a impegnarsi in un'azione analoga nella sfida mondiale ai cambiamenti climatici. Un'azione internazionale più decisa contribuirebbe anche a sostenere la competitività a lungo termine della base industriale dell'Unione.

## **6. PROSSIME TAPPE**

Dal punto di vista della Commissione, gli elementi centrali di un nuovo quadro per il clima e l'energia a orizzonte 2030 dovrebbero comprendere un obiettivo dell'UE di riduzione dei gas a effetto serra equamente diviso tra gli Stati membri sotto forma di obiettivi nazionali vincolanti, una riforma del sistema di scambio di quote di emissione, un obiettivo di portata unionale per la quota di energie rinnovabili e un nuovo processo di governance europeo per le politiche del clima e dell'energia basato su piani nazionali per un'energia competitiva, sicura e sostenibile. La questione dell'efficienza energetica continuerà a svolgere un ruolo significativo nel conseguimento degli obiettivi dell'Unione in materia di clima ed energia e sarà oggetto di un riesame da concludere più avanti nel 2014.

La Commissione invita il Consiglio e il Parlamento europeo a concordare, entro la fine del 2014, che l'UE si impegni entro l'inizio del 2015 a presentare, nell'ambito dei negoziati che si concluderanno a Parigi nel dicembre 2015, l'intenzione di ridurre le sue emissioni di gas a effetto serra del 40%. L'Unione dovrebbe inoltre prepararsi a contribuire proficuamente al vertice che il Segretario generale delle Nazioni Unite ospiterà nel settembre 2014.

La Commissione invita inoltre il Consiglio e il Parlamento europeo ad approvare l'obiettivo di raggiungere entro il 2030, sul piano unionale, una quota di energie rinnovabili consumate nell'UE pari ad almeno il 27% mediante un impegno esplicito in tal senso assunto dagli stessi Stati membri con il sostegno di meccanismi e indicatori di attuazione rafforzati a livello dell'Unione.

La Commissione invita altresì il Consiglio e il Parlamento europeo ad approvare l'impostazione delle future politiche del clima e dell'energia presentata dalla Commissione e la sua proposta di istituire un sistema di governance semplificato ma efficace per il conseguimento degli obiettivi energetici e climatici.

---

## III.30 European Union

*Nicolas de Sadeleer*

*Professor of Law, Saint Louis University, Brussels*

---

### **Abstract**

The chapter aims to summarize the current knowledge and highlight further research directions on the role of EU primary and secondary law in preserving biodiversity. Whereas several issues (habitats, GMOs) have been giving rise to much academic discussion, thus far scant attention has been paid to the integration of nature conservation requirements into policies promoting growth.

### **Keywords**

Allocation of powers within the EU, environmental policy, common commercial policy, common agricultural policy, common fisheries policy, species diversity, genetic diversity, habitats, GMOs

### **Contents**

- III.30.1 Introduction
- III.30.2 The state of biodiversity in Europe
- III.30.3 Competences and legal bases
  - III.30.3.1 Competences
  - III.30.3.2 Legal bases
- III.30.4 Policy development
  - III.30.4.1 Core issues
  - III.30.4.2 7th Environment Action Programme
  - III.30.4.3 Programmes specific to biodiversity
  - III.30.4.4 Other programmes
- III.30.5 Conservation of species, habitats and ecosystems
  - III.30.5.1 EU obligations under international law
  - III.30.5.2 A two-tier conservationist approach under the Habitats and Birds directives
  - III.30.5.3 Conservation of habitats
  - III.30.5.4 Conservation of indigenous species
  - III.30.5.5 Conservation of exotic species
  - III.30.5.6 Prevention of the introduction of alien species
- III.30.6 Conservation of genetic diversity
  - III.30.6.1 Conservation of genetic resources and equitable sharing of the benefits arising from their utilization
  - III.30.6.2 Management of GMOs
- III.30.7 Integration
- III.30.8 Funding
- III.30.9 Conclusion

**III.30.1 Introduction**

International rules on the conservation of biodiversity are by no means lacking in Europe. Both the Council of Europe and the UN Economic Commission for Europe (UNECE) have been adopting several international environmental agreements (MEAs) focusing on nature conservation.<sup>1</sup> However, the existence of these MEAs should not lull us into thinking that all areas of biodiversity are now well protected. Conservation objectives vary from one agreement to the next, such that no harmonization, even on a geographical level, is assured. Although particular areas of biodiversity are covered well on a continental scale (including migratory or the most endangered vertebrate species, international watercourses, semi-inland seas), others have only recently been brought under international law (landscapes), while yet others are practically ignored (micro-organisms or fungi, fundamental ecological processes, animal genetic resources).<sup>2</sup> Only rarely do conventions require the conservation of all wild species, or of all species of the same group (birds, marine mammals).<sup>3</sup> Finally, some significant geographical disparities are also apparent. While the Bern Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats covers the entire continent, it does not however extend to the whole spectrum of biodiversity. Moreover, if some regions are well covered (Mediterranean Sea, Black Sea, North East Atlantic, Alps, Carpathians, Benelux area), the protection of others is markedly lower (steppes ecosystems, boreal forests) or even inexistent (Arctic region).

One might then wonder whether the implementation of a biodiversity policy under the auspices of European Union (EU) law might be likely to offer better protection for ecosystems and species than a highly variegated international law. Indeed, EU law today extends to 28 Member States. Furthermore, the EU is far from being a toothless legal order. EU law represents a clear advantage over public international law in terms of efficacy. The European Commission (hereafter the Commission) enjoys specific powers to require Member States to apply the rules of EU law and environmental policy. Enforcement policy has already cut its teeth in this area. The Court of Justice of the EU (CJEU) has also been playing a key role given that hundreds of judgments have been delivered in nature protection matters. It can, at the very least, due to the doctrine of direct effect and the preliminary ruling mechanism,<sup>4</sup> come to the forefront of disputes brought by applicants before their national courts.

A central feature of EU environmental law is its multi-level character. Even if a biodiversity policy were to succeed in the EU, the European natural capital would still suffer from polluting sources located outside its Member States territories. Conversely, to fuel its economic growth, the EU has become increasingly dependent on imports of natural resources at the expense of a broad range of ecosystems. It follows that nature conservation problems associated with the extraction and processing of many materials and natural resources are shifting from the EU to the respective exporting countries.

---

<sup>1</sup> For a complete list of the different agreements protecting biodiversity in force in Europe, see de Sadeleer and Born (2004) 743–762.

<sup>2</sup> See Chapter 18 in this volume.

<sup>3</sup> With the exception of the EC 1979 Birds Directive [1979] OJ L103/1 (see below section 5.2). See Chapter 7 in this volume.

<sup>4</sup> Treaty on the Functioning of the EU [2012] OJ C326/47 (TFEU) art 267.

Thus, the EU cannot conduct its policy in isolation. Accordingly, environmental issues are at the core of the Union's external action.<sup>5</sup> Over the past four decades, EU law has also been enriched by a raft of MEAs intended to put a stop to this deterioration of the living world. In particular, the EU as well as its 28 Member States have ratified the 1992 Convention on Biological Diversity (CBD) that represented a watershed in the development of the international law on biodiversity. As a framework convention, it establishes the foundations which must underpin both national and EU legislations on the conservation and sustainable use of biodiversity.

However, it should be noted at the outset that, unlike international law, the EU legal acts enacted with the view to protecting biodiversity are not equivalent to either the 1992 CBD, or the 1982 UN Convention on the Law of the Sea, agreements which laid the basis for conservation regimes covering both inland and marine biodiversity.<sup>6</sup> Moreover, as will be argued below, biodiversity in EU law is covered by relatively heterogeneous legislation, adopted at different times without any general overview and coming in the form of both regulations and directives.<sup>7</sup> Although these rules were normally passed within the context of the EU's environmental policy, they have also resulted from other policies, such as the Common Agricultural Policy (CAP), the Common Fisheries Policy (CFP), the Common Commercial Policy (CCP) or that of the internal market (see below section 3). Although they are highly diverse in nature, these rules may be classified under three broad categories, the first covering the exploitation of biological resources, where necessary limiting exploitation to guarantee its continuity (e.g. agriculture and fishery regulations), the second aiming at protecting the elements of biodiversity (e.g., CITES Regulation, Birds and Habitats directives, etc.), and the third intended to curb processes which affect the biosphere, whether on a global scale or not.<sup>8</sup>

The purpose of this chapter is to take stock of the contribution of EU law to the conservation of biodiversity in Europe. The difficulty is how to describe that amalgam of directives, regulations, plans and programmes. We will begin our analysis with a brief overview of the present state of biodiversity on our continent (section 2), going on to address the competences of the EU and the 28 Member States that can give rise to acrimonious debates regarding the choice of the legal basis of the acts adopted with a view to conserving biodiversity (section 3). After a brief look at the political developments taking place in that field (section 4), the focus will shift to both species and habitat conservation measures (section 5), and, last but not least, the regulation of genetically

---

<sup>5</sup> Consolidated Version of the Treaty on European Union [2008] OJ C115/13 (TEU) arts 3(5) and 21(2)(f).

<sup>6</sup> See Chapter 9 in this volume.

<sup>7</sup> It is important to emphasize the different features of these two legal binding instruments. Regulations have general application, are binding in their entirety and directly applicable in all Member States. They bind the institutions, the Member States as well as the individuals to whom they are addressed. In contrast, a directive is deemed to be a very flexible tool mainly used to harmonize national legislations. It obliges the Member States to achieve a certain result but leaves them free to choose how to do so. Accordingly, in contrast to a regulation, a directive must first be transposed by the Member States which are free to choose the form and the means for fleshing out the obligations in their legal orders.

<sup>8</sup> For a comprehensive analysis of the trends embedded within international law, see de Sadeleer and Born (2004) 24–343.

modified organisms (GMOs) (section 6).<sup>9</sup> Account is also taken of the integration principle (section 7) and funding (section 8).<sup>10</sup>

### III.30.2 The state of biodiversity in Europe

Although less marked than on other continents, Europe's biodiversity displays a number of particular characteristics. Significant variations in the physical environment (climate, soils, hydrology, winds, topography), the influence of the Atlantic Ocean and the different regional seas, as well as the geological and climatic history of the region (glaciation) have contributed to the evolution of a rich diversity of animal species, ecosystems and natural landscapes on the continent. The diversity of the European landscape is testament to the millennial symbiosis between man and his natural environment.

Today however, biodiversity faces a major crisis at both world and European levels, the implications of which still have not been fully appreciated. In Europe, most natural or semi-natural, continental and coastal ecosystems are now subject to significant modifications as a result of human activity. Increasingly fragmented,<sup>11</sup> subject to intensive urbanization, cultivation or cattle grazing, polluted and eutrophized, the ecosystems sink to the lowest common denominator, losing their cultural and natural specificity. For animal and plant species this results in a fragmentation and isolation of their habitats, constituting one of the most serious threats to their long-term survival. As a result of this, they are suffering an unprecedented rate of extinction on account of the degradation of their habitats, which is only exacerbated by additional threats (poaching, excessive hunting, damage inflicted by tourism).<sup>12</sup> On a more global scale, global warming<sup>13</sup> and the depletion of the ozone layer risk precipitating much more profound changes to the distribution, structure and functions of European ecosystems. Scientists expect that these disruptions will cause an unprecedented drop in the wealth of specific and genetic diversity.<sup>14</sup>

### III.30.3 Competence and legal bases

#### III.30.3.1 Competences

In accordance with the principle of conferral of powers,<sup>15</sup> the EU only enjoys the competences attributed to it by virtue of the founding treaties. Given the cross-cutting nature of biodiversity, it is a tall order to specify with exactitude the division of competence between the EU and the Member States regarding this issue. In effect, the allocation of competence between the supra-national level and the national level tends to be not so

<sup>9</sup> See Chapters 16 and 32 in this volume.

<sup>10</sup> See Chapter 35 in this volume.

<sup>11</sup> Thirty per cent of the Union's territory is highly fragmented, affecting the connectivity and health of ecosystems and their ability to provide services as well as viable habitats for species. E.g. Decision No. 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on General Union Environmental Action Programme to 2020 'Living Well within the Limits of our Planet' (OJ L 354/171) (7th Environment Action Programme) I, 6.

<sup>12</sup> See Chapter 27 in this volume.

<sup>13</sup> See Chapter 21 in this volume.

<sup>14</sup> Among the 9,735 European taxa that have been assessed by the IUCN, at least 1,677 are threatened with extinction. E.g. IUCN Red List of Threatened Species in Europe.

<sup>15</sup> Article 5(2) of the Treaty on the EU (TEU).

much a separation but rather an intermingling of powers. Account must be made of the fact that the Treaty on the Functioning of the EU distinguishes shared, exclusive and coordinating competences, each of which are likely to encompass some aspects of biodiversity and nature conservation.

At the outset it must be stressed that the EU has no exclusive competence for protecting wildlife and ecosystems. With respect to shared competence,<sup>16</sup> the EU has the power to legislate (the European Parliament and the Council jointly adopting legislation) in enacting legally binding acts in this area (directives and regulations). Because environmental policy is a shared competence, the Member States have to refrain from exercising their competences if the EU has exercised it (principle of pre-emption). For instance, the national authorities are free to afford protection to the species of animals and plants not listed under the Habitats Directive, whereas regarding the species falling under the scope of the directive, they have to comply with the obligations laid down under that directive. Another case in point is the coexistence of GMOs and neighbouring traditional agricultural crops, a subject that is not harmonized.<sup>17</sup> As long as no legislation has been adopted with respect to the coexistence between the different categories of crops at EU level, Member States are empowered to decide the coexistence measures.

It must be noted that the harmonization process does not necessarily deprive Member States of their regulatory powers. In particular with respect to management of ecosystems and conservation of wildlife, the need for uniform rules seems less pressing than in the establishment and the functioning of the internal market. The harmonization by the EU of nature protection legislations is only minimal. Unless the subject matter has been completely harmonized (e.g. chemicals, pesticides, placing on the market of GMOs), the Member States remain free to enact more stringent national standards than the ones laid down in the nature protection acts<sup>18</sup> provided that their regulatory measures are consistent with the economic freedoms of the Treaty on the Functioning of the EU.<sup>19</sup> In other words, habitats and species protection and water management legislation<sup>20</sup> charges the national authorities with the programming of implementing measures. Thus, in spite of a number of harmonizing measures, Member States still retain much leeway in conducting their nature conservation policies. Moreover, the harmonization process is subject to the principle of subsidiarity,<sup>21</sup> which does not aim to allocate powers, but rather regulates the exercise of shared competences.

The EU environmental shared competence interacts constantly with both exclusive (CCP, conservation of marine biological resources under the CFP) and complementary competences (culture, tourism).<sup>22</sup> There may very well be difficulties in applying these competences. Whereas the conservation of fisheries belongs exclusively to the EU, the EU has no exclusive competence for protecting nature. And it has no legislative competence at all to regulate ecotourism.

<sup>16</sup> Article 4(2)(e) TFEU, in virtue of Article 2(2) TFEU.

<sup>17</sup> Opinion AG Bot in Case C-442/09 *Bablok* [2011] ECR I-7419, para 4.

<sup>18</sup> TFEU art 193.

<sup>19</sup> de Sadeleer (2014) 350–358.

<sup>20</sup> See also Chapters 7–9 and 13 in this volume.

<sup>21</sup> Article 5(3) TEU.

<sup>22</sup> Article 3 and 6 TFEU.

*III.30.3.2 Legal bases*

Each EU piece of legislation must be founded on one or more legal basis set out in the EU treaties. The choice of the relevant basis is of constitutional nature on the grounds that the relevant basis mirrors the proper allocation of powers between the EU and its Member States as well as between the EU institutions. However, given the cross-cutting nature of biodiversity issues, the choice of legal base for the adoption of an EU measures is far from being self-evident. This is compounded by the Byzantine structure of treaty law, with its diversification of legal bases.

The vast majority of the legal acts regarding nature protection (Birds Directive, Habitats Directive, etc.) have been adopted on the genuine environmental legal basis.<sup>23</sup> However, owing to the cross-cutting character of biodiversity, an array of EU policies are called on to integrate the requirements stemming from a genuine conservation policy.<sup>24</sup> Thus, several legal acts relating to biodiversity have been adopted under the chapters relating to the CAP,<sup>25</sup> the internal market<sup>26</sup> or the CCP.<sup>27</sup>

**III.30.4 Policy development***III.30.4.1 Core issues*

A real policy of conserving biodiversity is gradually coming to light in a series of non-binding acts adopted by EU institutions. These acts can be classified within a pyramidal hierarchy. At the pinnacle lies the 7th Environment Action Programme that focuses on sustainable development and the integration of the environment into other EU policies. At an intermediate level are the soft law documents relating to biodiversity. The pyramid rests on distinctly more precise sectoral strategies adopted by the Commission to tackle different environmental issues.

*III.30.4.2 7th Environment Action Programme*

The 7th Environment Action Programme 'Living well, within the Limits of our Planet' aims at, among other things, protecting, conserving and enhancing 'the Union's natural capital' up to 2020. Contrary to the Commission EU biodiversity strategy, the EAP was adopted on 20th November 2013 by the European Parliament and the Council of the Union in accordance with the ordinary legislative procedure.<sup>28</sup> The EU institutions and the Member States are responsible for taking appropriate action, with a view to the delivery of the priority objectives set out in that programme. The EAP endorses the targets set forth under the Europe 2020 Strategy.

*III.30.4.3 Programmes specific to biodiversity*

Specific biodiversity strategies setting forth conservation objectives and policy priorities have been adopted in order to implement the CDB, to which the EU is party and, more specifically, its obligations on the development of strategies, plans and programmes

---

<sup>23</sup> Article 192 TFEU.

<sup>24</sup> Article 11 TFEU.

<sup>25</sup> Article 43 TFEU.

<sup>26</sup> Article 114 TFEU.

<sup>27</sup> Article 207 TFEU.

<sup>28</sup> Decision No 1386/2013/EU.



designed to ensure the conservation and sustainable use of biodiversity and the integration of conservation and sustainable use into the sectoral programmes, plans and policies.<sup>29</sup> In 2001 the EU undertook to halt the decline of biodiversity in the Union by 2010 and to restore habitats and natural systems, but to no avail.<sup>30</sup> A 2006 EU Biodiversity Action Plan addressed the challenge of integrating biodiversity concerns into other policy sectors in a unified way. After this failed attempt to stop biodiversity loss, the European Commission adopted a new strategy to halt biodiversity loss in the EU by 2020. As an integral part of the Europe 2020 Strategy, the EU biodiversity strategy to 2020 aims at ‘reversing biodiversity loss and speeding up the EU’s transition towards a resource efficient and green economy’.

#### *III.30.4.4 Other programmes*

Other communications and recommendations of the Commission are likely to contribute to the taking of specific action formulated within the framework of the EU Biodiversity Strategy. Such instruments include in particular the Commission communications on integrated coastal zone management, sustainable urban development, on soil protection, the use of pesticides, the sustainable use of the sea, the conservation of marine ecosystems, etc. Last but not least, the ministers responsible for territorial management in the Member States, in an informal meeting at Potsdam on 11 May 1999, adopted the European Spatial Development Perspective (ESDP) whose objective is to promote a balanced and sustainable development of the Union’s territory. This non-binding document, examines the impact of EU policies and their contribution to a balanced and sustainable territorial development, also formulating guidelines on natural heritage.<sup>31</sup> Against this background, a Territorial Agenda of the EU 2020 was agreed by the Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011. The agenda affords special attention to ‘areas rich in natural and cultural landscapes’.

#### **III.30.5 Conservation of species, habitats and ecosystems**

The EU is bound by a number of mixed agreements (section 5.1). In that connection, the Bern Convention on the conservation of European wildlife and natural habitat (hereafter the Bern Convention) was fleshed out by two key legislations: Directive 2009/147/EC on the conservation of wild birds (hereafter the BD) and Directive 92/43/EC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (hereafter the HD). Thanks to these legal instruments, much has been achieved as a matter of nature conservation over these last thirty years. Due to the high level of interdependence of these powerful pieces of legislation for nature conservation, this section will discuss the two directives, that have given rise to heated academic debates, in tandem (section 5.2 to 5.4). Other pieces of EU law, such as the Alien Species Regulation, the Environmental Liability Directive,

<sup>29</sup> CBD Article 6.

<sup>30</sup> The Commission as well as the EEA have repeatedly been acknowledging that the EU was unable to achieve its global target of significantly reducing biodiversity loss by 2010. E.g. European Commission (2008) and (2010); EEA (2009) 49–50.

<sup>31</sup> Haumont (2014) 53–68.

and the various water management directives also contribute to nature protection.<sup>32</sup> Given the space available here, these acts will just be mentioned.

### *III.30.5.1 EU obligations under international law*

In accordance with its competence to conclude MEAs with third countries and international organizations,<sup>33</sup> the EU has concluded a significant number of international agreements in the area of nature protection. As well as being a party to the CBD, which is promoting the implementation of conservation measures *in situ*,<sup>34</sup> the EU has also concluded with its Member States various international and regional conventions which are more specifically targeted at the protection of the habitats of numerous animal and plant species:<sup>35</sup>

- the Bern Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats;
- the 1982 Geneva Protocol concerning specially protected areas in the Mediterranean;
- the 1991 Salzburg Convention on the protection of the Alps;
- the 1995 Barcelona Protocol concerning specially protected areas and biological diversity in the Mediterranean;
- the 1994 Convention to combat desertification.

With respect to these MEAs, the external competence of the EU over these matters is shared between the Member States and is not exclusive. In contrast to the exclusive competence that applies to the CCP, the shared external competence implies that the MEAs are negotiated, concluded, implemented and managed jointly by the EU and the Member States. All MEAs to which the EU is a contracting party are classified in the academic literature as ‘mixed agreements’ since they were concluded both by the EU as well as by the Member States. In particular, the mixed representation at the conferences of parties guarantees the participation of both the EU and its Member States in the decision-making process.<sup>36</sup>

Though the competence is shared, the Member States’ action is limited by the duty of loyal cooperation.<sup>37</sup> The CJEU has held that where competence is shared, it is essential

---

<sup>32</sup> See Directive 2004/35/EC on environmental liability [2004] OJ L143/56, Regulation (EU) No 1143/2014 on invasive alien species, etc. [2014] OJ L317/35. On the latter, see also Chapter 20 in this volume.

<sup>33</sup> Article 191(1) and (4) TFEU.

<sup>34</sup> CBD Article 8.

<sup>35</sup> However, the EU is not party to the European Landscape Convention (adopted 20 October 2000, entered into force 1 March 2004) 2296 UNTS 141; the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (adopted 3 March 1973, entered into force 1 July 1975) 993 UNTS 243 (CITES); and Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (Ramsar, adopted 2 February 1971, entered into force 21 December 1975) 996 UNTS 245 (Ramsar Convention), although the Habitats and Birds directives guarantee the conservation by national authorities of a very large number of marine habitats similar to the Ramsar sites.

<sup>36</sup> Krämer (2007) 870–873.

<sup>37</sup> Article 4(3) TEU.

to ensure close cooperation between the EU and the Member States ‘both in the process of negotiation and conclusion and in the fulfilment of the commitments entered into’.<sup>38</sup>

Once MEAs are concluded by the EU, they form an integral part of the EU legal order. It follows that, as long as it is worded in clear, precise and unconditional terms, the requirement for an MEA to subject the discharge of pollutants into surface water to an authorization procedure has direct effect.<sup>39</sup> Moreover, the EU as well as the Member States are jointly responsible for fulfilling the obligations owed to third States. By breaching a mixed agreement, a Member State can trigger the EU responsibility.<sup>40</sup>

### III.30.5.2 *A two-tier conservationist approach under the Habitats and Birds directives*

Initial efforts on the part of the European Community (EC) led to the protection of avifauna with the adoption in 1979 of the Birds Directive.<sup>41</sup> The protection of birds was considered by the framers of the directive to be a ‘trans-frontier environment problem entailing common responsibilities’, in particular relating to migratory species which ‘constitute a common heritage’.<sup>42</sup> However, the Birds Directive only amounted to a piecemeal approach to the implementation of a policy of conservation of biodiversity because other wildlife was equally deserving of a supranational protection regime. The need to follow a coherent nature conservation policy, in particular in the light of the seriousness of the threats hanging over all wild fauna and flora, together with their habitats, prompted the EU to adopt the Habitats Directive in 1992. The adoption of this directive was justified by the fact that it was an ‘essential objective of general interest’,<sup>43</sup> due on the one hand to the trans-frontier nature of the problems involved (animals as plants are surely not well acquainted with state borders) and on the other hand the Member States’ role as guardians of the Community’s natural heritage.<sup>44</sup>

Following the example of the Bern Convention, the Habitats Directive intended to ensure, other than for winged creatures, the maintenance of biodiversity by requiring the conservation of particular natural habitats as well as certain species of wild fauna and flora. Required measures thus operate along twin tracks. Member States must, on the one hand, ensure the conservation of natural habitats and species habitats,<sup>45</sup> while, on the other, protecting the species as such by regulating their capture or their harvest.<sup>46</sup>

In contrast with the Birds Directive, the obligation to maintain species in a favourable conservation status does not apply to whole spectrum of biological diversity, as such a task would indubitably be too arduous. Thus paragraph 2 of Article 2 provides that ‘measures taken pursuant to this Directive shall be designed to maintain or restore, at favourable conservation status, natural habitats and species of wild fauna and flora of

<sup>38</sup> Case C-246/07 *Commission v Sweden* [2010] ECR I-3317.

<sup>39</sup> Case C-213/03 *Etang de Berre* [2004] ECR I-7357.

<sup>40</sup> Feret (2006) 118.

<sup>41</sup> Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds that has been codified by Directive 2009/147/EC. Wills (1994) 219.

<sup>42</sup> Directive 2009/147/EC [2010] OJ L20/7 Preamble, section 3.

<sup>43</sup> HD Preamble para 1.

<sup>44</sup> HD Preamble para 4.

<sup>45</sup> *ibid* arts 2–11.

<sup>46</sup> *ibid* arts 12–16.

Community interest', and not extended to *all* species of wild fauna and flora. This means that the scope of application of the Habitats Directive is restricted to natural habitats and so-called species 'of Community interest' as set out in the Annexes, the adoption of which is decided by a qualified majority vote of the Council of Ministers acting on a proposal of the Commission.<sup>47</sup> The directive does not therefore cover all types of natural and species habitats within the territory of the EU. This contrasts with the position for the Birds Directive, which applies to all avifauna encountered in the EU.

### *III.30.5.3 Conservation of habitats*

Species whose habitats are not conserved are condemned to disappear. In this context the linchpin of the Birds and Habitats directives is the Natura 2000 network. Faced with the prospect of Noah's Ark literally sinking, EU lawmakers have afforded a specific importance to the conservation of the natural habitats of wild fauna and flora enshrined in two legal instruments: 'special protection areas' (SPAs), intended to protect the habitats of Annex I rare and vulnerable bird species as well as migratory species under the Birds Directive; and 'special areas for conservation' (SACs), intended to protect particular non-bird habitats of interest under the Habitats Directive. SACs are to contribute significantly to the maintenance or restoration at a favourable conservation status of a natural habitat type (200 types) or of a species (over 1,000 animal and plant species).

SPAs and SACs have subsequently been consolidated into one single coherent network, Natura 2000, the world's largest network of protected areas. In 2015 the network had over 26,000 sites and covered over 1 million square km; 18 per cent of the land surface and 4 per cent of the EU waters (territorial seas and exclusive economic zones) have been designated.

Nevertheless, the legal machinery put in place to ensure the conservation of natural habitats is highly complex and understood by only a select elite of environmental law specialists. Given that SPAs and SACs are subject to distinct yet complementary classification regimes, the two directives overlap to a large extent. To make matters worse, there have been considerable delays in the establishment of this network, which is all the more unjustifiable at a time when the deterioration of many ecosystems has never been so marked.<sup>48</sup> Valuable habitats were destroyed instead of being designated. Moreover, the level of designation and enforcement varies significantly from one State to another. A significant number of these sites appear to be protected only on paper.<sup>49</sup> Obviously there is a gap between the law in the textbooks and the law in action. A difference has also been noted between the CJEU's relatively strict interpretation of the texts and the European Commission's apparently more lax view on the granting of or derogations for infrastructure projects in protected areas.<sup>50</sup>

Article 6 of the Habitats Directive—which applies to both SPAs and SACs—has given rise to a steady flow of cases that have spawned a vast body of literature. It requires

<sup>47</sup> *ibid* art 19.

<sup>48</sup> The ECJ condemned several Member States for belated implementation measures (C-2220/99 *Commission v France* [2001] ECR I-5831; C-67/99 *Commission v Ireland* [2001] ECR I-5757).

<sup>49</sup> C-96/98 *Commission v France* [1999] ECR I-8531.

<sup>50</sup> de Sadeleer (2005) 215.

Member States to protect designated habitats, and provides for specific procedural requirements whenever projects or plans are likely to threaten those protected habitats.<sup>51</sup> Although this provision has not only halted ill-conceived development projects, it has nevertheless encouraged developers to find ways to reduce the damaging effects of their projects.

Lastly, with respect to the protection of aquatic ecosystems, the Water Framework Directive,<sup>52</sup> the Marine Strategy Framework Directive,<sup>53</sup> and the Floods Directive<sup>54</sup> are likely to play a key role. The Water Framework required the achievement of a ‘good ecological status’ by 2015, whereas the Marine Strategy Framework Directive aims to achieve ‘good environmental status’ by 2020, though it is unlikely that these targets will be achieved.<sup>55</sup> There is a need to carry out further research regarding the added value of these EU legal instruments to nature protection.

#### *III.30.5.4 Conservation of indigenous species*

Generally speaking, the Birds Directive lays down a general prohibition on the killing, capture, (deliberate) disturbance, retention and commercialization of bird species, the keeping of protected species, as well as the destruction, damage or collection of their nests and eggs.<sup>56</sup> Furthermore, it outlaws the use of all means, arrangements or methods to capture or kill on a large or non-selective scale.<sup>57</sup> This regime is however not absolute, as important exceptions are allowed, in particular relating to marketing, hunting and capture.<sup>58</sup>

Unlike the 1979 Birds Directive, the 1992 Habitats Directive does not set up a general protection regime for wild animal and plant species living within EC territory, as the protective measures only apply to a limited number of species of Community interest. Two regimes are provided for, one covering species in need of strict protection<sup>59</sup> and whose capture can only be allowed in exceptional circumstances, and the other covering species whose capture may be subject to management measures.<sup>60</sup> However, the transposition of this directive’s provisions on species protection has subsequently given rise to numerous difficulties.<sup>61</sup> Of particular concern is that, as for the Birds Directive, this directive has run into resistance from certain Member States.

#### *III.30.5.5 Conservation of exotic species*

Alongside the United States and Japan, the EU represents one of the three largest markets for the international trade in wild species. While the first pillar of EU policy on nature conservation consisted of guaranteeing protection to species indigenous to

<sup>51</sup> García Ureta (2007) 8–20; de Sadeleer (2013) 7–22.

<sup>52</sup> 2000/60/EC.

<sup>53</sup> Directive 2008/56/EC.

<sup>54</sup> 2007/60/EC.

<sup>55</sup> 7th EAP, Annex I, 19.

<sup>56</sup> BD arts 5 and 6(1).

<sup>57</sup> BD Article 8.

<sup>58</sup> *ibid* arts 6, 7 and 9.

<sup>59</sup> Annex IV.

<sup>60</sup> Annex V.

<sup>61</sup> See among other cases, C-434/01 *Commission v UK* [2003] ECR I-13239.

the EU together with their habitats, a second pillar covers the trade in exotic species imported into the EU. The EU has first of all applied the CITES Convention without however having been able to ratify it,<sup>62</sup> and has considerably broadened the scope of application of the CITES Convention within the Community legal order. The regulation classified wild animal and vegetable species under four annexes, while subjecting other species which are not necessarily included in the CITES annexes to control regimes.

The EU has also forbidden of its own accord the trade in particular large mammal species well-known to the general public (whales, baby seals,<sup>63</sup> furs of major predators), all the time subject to intense pressure from the hunting lobby.<sup>64</sup>

### III.30.6 Conservation of genetic diversity

#### III.30.6.1 *Conservation of genetic resources and equitable sharing of the benefits arising from their utilization*

EU law regarding genetic resources is chiefly concerned with conservation of varieties of domesticated plants and animals, with little attention given to wild genetic resources.<sup>65</sup>

Since it did not become a member of the FAO until 1991, the EU was not party to the 1983 FAO International Undertaking on Plant Genetic Resources. On the other hand, it became a party to the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture.<sup>66</sup> As a party to the CBD and its Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and Benefit-sharing,<sup>67</sup> it is also required to take the necessary implementing measures at EU level.<sup>68</sup>

On a political level the EU has only recently broached the issue of genetic resources. Measures promoting actions in favour of genetic resources in agriculture and forestry have been taken since 1992, within the framework of the agro-environmental regime. Moreover, a legal framework was established in 1994 to promote specially tailored projects for the conservation, characterization, collection and use of genetic resources.<sup>69</sup> Stressing the importance of preserving genetic resources in order to preserve biodiversity in agriculture, a regulation on the conservation, characterization, collection and

---

<sup>62</sup> CITES (EC) regulation N° 338/97 of 9 December 1996 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein. However, thanks to the entry into force of an amendment allowing regional economic integration organisation to join CITES, the EU became a Party to this MEAS on 8 July 2015.

<sup>63</sup> WTO DSB, *European Communities—Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, DS 400/DS 401.

<sup>64</sup> See for instance Council Regulation (EEC) No 348/81 of 20 January 1981 on common rules for imports of whales or other cetacean products and Council Directive 83/129/EEC of 28 March 1983 concerning the importation into Member States of skins of certain seal pups and products derived therefrom.

<sup>65</sup> de Sadeleer and Born (2004) 569–581.

<sup>66</sup> See Chapters 18 in this volume.

<sup>67</sup> See Chapters 17 in this volume.

<sup>68</sup> Regulation (EU) 511/2014.

<sup>69</sup> European Commission (2013).

utilization of genetic resources in agriculture<sup>70</sup> attempts to safeguard biodiversity in line with the CBD.<sup>71</sup> These acts were adopted according to the CAP legal basis.<sup>72</sup>

### III.30.6.2 Management of GMOs

A lively debate has been raging across the EU regarding the risks related to the dispersal into the environment, as well as the placing on the market, of GMOs, both in relation to ecosystems as well as to the integrity of the non-modified or wild stock of the parent species. Distinguished by its approach based on the principle of prevention as well as the precautionary principle due to epistemological and methodological uncertainties inherent within this technology, the law on GMOs has consistently expanded its scope both in order to ensure the proper functioning of the internal market and to meet the Treaty requirements for a high level of consumer and environmental protection. It follows that the regulatory powers of the Member States have been whittled down by an almost exclusive harmonization regarding the contained use, the deliberate release, the marketing, the labelling and traceability, as well as the international transfers of GMOs. In contrast to many legal instruments dedicated to nature protection, the legal instruments on GMOs have been addressed extensively by scholars.<sup>73</sup>

### III.30.7 Integration

Article 11 TFEU requires the integration of environment concerns—including biodiversity—into other EU policies and action, such as agriculture, fisheries, etc. Given that agriculture and forestry together represent 78 per cent of land cover in the Union, the CAP and the CFP play a major role in maintaining biodiversity. It is beyond the scope of this chapter to comment upon these ever-evolving regimes. There is no doubt that the greening of the CAP should promote environmentally beneficial agricultural and forestry<sup>74</sup> practices such as crop diversification, the protection of permanent grassland and grazing land, and sustainable agroforestry, and will also promote the establishment and maintenance of ecologically valuable farmland and forest areas, including through extensive and traditional practices.<sup>75</sup> Since 2003, the reformed CAP has been linking direct payments to requirements that farmers maintain land in good agricultural and environmental condition and comply with relevant environment legislation. Cross-compliance is particularly important in contributing to the sustainability of agriculture, by promoting the protection of vulnerable ecosystems, such as water bodies, soil and habitats for species.<sup>76</sup>

<sup>70</sup> Regulation No 1467/94 replaced by Council Regulation (EC) No 870/2004 of 24 April 2004.

<sup>71</sup> Council Regulation (EC) 870/2004 [2004] OJ L162/18 Preamble para 2.

<sup>72</sup> Article 43 TFEU.

<sup>73</sup> Lee (2008).

<sup>74</sup> See Chapter 14 in this volume.

<sup>75</sup> 7th EAP, Annex I, 20.

<sup>76</sup> Jack (2009).

**III.30.8 Funding**

The financing of environmental projects is a matter for the Member States.<sup>77</sup> Remarkably enough, although the social and economic pillars of sustainable development dispose of funds made available for these purposes,<sup>78</sup> the title of the TFEU dedicated to environmental policy does not make any provision for structural financing. Moreover, the significance of the socio-economic funds dwarfs the LIFE Programme that is deemed to be one of the spearheads of EU nature protection funding.<sup>79</sup> Therefore, the success of a nature conservation policy depends on the willingness of the Member States to provide matching funds. That being said, the contribution to agri-environmental schemes<sup>80</sup> may be as low as 15 per cent—unlike the first pillar of the CAP, these schemes are subject to co-financing—this appears to be a sufficient deterrent for State financial intervention.

**III.30.9 Conclusion**

Four observations flow from the above analysis: the first in relation to the international legal order; the second regarding the development of a legal framework specifically tailored to the problems touched upon; the third related to the integration of biodiversity issues into the EU legal order; and the last linked to the implementation of EU law by the Member States.

As far as the international scene is concerned, all biodiversity experts recognize that the EU has become the linchpin of international environmental policy. Without the active engagement of the EU, agreements such as the Cartagena Protocol on Biosafety would not have been concluded or would not have entered into force. Without the efforts of the EU institutions, the precautionary principle would never have come to the forefront of international policymaking. Yet the picture is not as idyllic as one might be led to think because the EU still lags behind its purported aspirations.

As far as the EU legal order itself is concerned, large gaps remain in the structure from the point of view of biodiversity conservation. Neither biodiversity nor nature conservation are enshrined in treaty law. With respect to secondary law, in the absence of a framework directive on biodiversity, the EU has found itself forced to fall back upon legislative acts stemming from diverse areas of policymaking, each adopted according to its own specific procedures, pursuing different goals, and elaborated without any general overview. Disputes over the choice of legal basis have led to interminable turf wars (section 3.2). There is significant overlap in the application of legislative acts (section 5), while special protection and conservation areas end up being subject to complementary yet distinct classification and protection arrangements, and the coexistence of multiple ‘zonings’ each answering to different directives pursuing multifarious objectives is, to say

---

<sup>77</sup> Article 192(4) TFEU.

<sup>78</sup> Council Regulation (EC) 2012/2002 establishing the European Union Solidarity Fund [2002] OJ L311/3.

<sup>79</sup> Launched in 1992, LIFE has financed 3,115 projects contributing €2.2 billion to the protection of the environment. The latest Financial Instrument for the Environment (LIFE+) was adopted through Regulation (EC) 614/2007 concerning the Financial Instrument for the Environment (LIFE+) [2007] OJ L149/1. See Communication from the Commission, Mid-term review of the LIFE+ Regulation, COM(2010) 516 final.

<sup>80</sup> Regulation (EC) 1698/2005 on rural development.



the least, problematic. Furthermore, despite the merits of the Natura 2000 network, the Birds and Habitats directives fall far short of providing a comprehensive conservation regime. Even if it were correctly implemented, this network will fall short in allowing the EU to achieve the 2020 targets.<sup>81</sup> Indeed, in spite of all the actions taken at EU level to combat biodiversity loss, only 17 per cent of habitats and species and 11 per cent of key ecosystems protected under EU legislation are in a favourable state.<sup>82</sup>

On the integration score, an issue which has been left aside here for reasons of space and has not been subject to sufficient academic research, the challenges remain considerable. For more than five decades, policy after policy has been born of a frenetic obsession with productivity, and the road to the reconciliation of economic development with the conservation of natural resources under the aegis of the principle of sustainable development<sup>83</sup>—a key EU treaty objective—remains strewn with pitfalls.

Finally, the acid test for this law lies in its application, which, it is important to reiterate, is incumbent upon the Member States. The numerous findings against Member States by the CJEU constitute only the tip of the iceberg. The absence of a political will, the lack of financial resources, the predominance of traditional interests over ecological interests, outdated systems of criminal law, the inability of environmental NGOs in many Member States to bring court actions, and the ambiguity of the applicable legal provisions are just a few of the factors undermining the application of harmonized EU measures.<sup>84</sup> It comes as no surprise that despite the number of laws that now exist with respect to nature conservation, and the many positive impacts that they have had, these positive steps are falling short of preventing Noah's Ark from sinking.

So far, legal regulation has not taken a back seat. In particular, both the Habitats and the Birds directives have not been subject to any major change. The intent to repatriate in the name of subsidiarity nature protection legislations has not been successful. That being said, the principle of subsidiarity has led to the production of fuzzy and soft law to the detriment of precise and unconditional rules which can be invoked by private persons against State organs. In November 2014, the Commission decided to examine the potential for 'merging' the Habitats and the Birds directives 'into a more modern piece of legislation'. Both directives underwent a Commission-helmed 'fitness check' to ensure they were 'fit for purpose'. At the end of 2016, the Commission concluded that, within the framework of broader EU biodiversity policy, the Habitats and the Birds directives remain highly relevant and were fit for purpose. The calls for watering down some key obligations of these directives were thus rejected.

So far, academic lawyers are addressing the legal regimes that give rise to a steady flow of cases, such as the impact assessment of projects and plans threatening the integrity of Natura 2000 sites. Therefore, it is necessary to conduct further academic research on the effectiveness of the EU legal regimes, their relationship with MEAs, the integration of biodiversity requirements into the internal market, the CCP, the CFP and the CAP, the conservation of genetic resources, etc.

---

<sup>81</sup> Born and others (2015).

<sup>82</sup> European Commission (2009).

<sup>83</sup> See Chapter 4 in this volume.

<sup>84</sup> de Sadeleer (2014) 219–221.

**Bibliography**

- Born CH and others (ed), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context* (Routledge 2015).
- de Sadeleer N, 'Habitats Conservation in EC Law: From Nature Sanctuaries to Ecological Networks' (2005) 5 *Yearbook of European Environmental Law* 215.
- de Sadeleer N, 'EC Law to the Rescue of Wildlife under Threat: The Birds, Habitats and Environmental Liability Directives' (2007) *Yearbook of European Environmental Law* 36–37.
- de Sadeleer N, 'The Appropriate Impact Assessment and Authorisation Requirements of Plans and Projects Likely to have Significant Impacts on Natura 2000 Sites' (2013) 2 *ELNI Law Journal* 7–22.
- de Sadeleer N, *EU Environmental Law and the Internal Market* (OUP 2014).
- de Sadeleer N and Born CH, *Droit international et communautaire de la biodiversité* (Daloz 2004).
- EEA, *The European Environment 2010 Target* (EEA 2009).
- European Commission, *A mid-term assessment of implementing the EC Biodiversity Action Plan*, COM(2008) 864 final.
- European Commission, *Report on the Conservation Status of Habitat Types and Species as Required under Article 17 of the Habitats Directive*, COM(2009) 358 final.
- European Commission, *Communication on options for an EU vision and target for biodiversity beyond 2010*, COM(2010) 4 final.
- European Commission, *Agriculture and Rural Development. Preserving genetic resources in agriculture. Achievements of the 17 projects of the Community Programme 2006–2011* (Brussels 2013).
- Feret A (ed), *Droit des relations extérieures de l'UE* (Litec 2006).
- García Ureta A, 'Habitats Directive and Environmental Assessment of Plans and Projects' (2007) *Journal of European Planning and Environment Law* 8–20.
- García Ureta A, *Derecho Europeo de la Biodiversidad* (Iustel 2010).
- Haumont F, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme* (2nd edn, Bruylant 2014).
- Jack B, *Agriculture and EU Environmental Law* (Ashgate 2009).
- Jones G (ed), *The Habitats Directive: A Developer's Obstacle Course?* (Hart 2013).
- Krämer L, 'Regional Economic Integration Organizations: The EU as an Example', in D Bodansky and others (eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (OUP 2007) 870–873.
- Krämer L, *EU Environmental Law* (7th edn, Sweet & Maxwell 2011).
- Lee M, *EU Regulation of GMOS* (Edward Elgar 2008).
- Wills W, 'The Birds Directive 15 Years Later: A Survey of the Case-law and a Comparison with the Habitats Directive' (1994) 6 *JEL* 219.

Jeffrey D. Sachs

## IL CAMBIAMENTO CLIMATICO\*

### I dati scientifici di fondo sul cambiamento climatico

Una quarantina d'anni fa un drappello di scienziati e policy maker iniziò a rendersi conto che l'umanità procedeva su una rotta di collisione drammatica tra la rapida crescita dell'economia e della popolazione mondiale, da una parte, e la scarsità di risorse e la fragilità degli ecosistemi del pianeta, dall'altra. Questo rischio fu evidenziato per la prima volta su scala globale dalla Conferenza ONU di Stoccolma sull'ambiente umano del 1972. Quello stesso anno un libro celebre e autorevole, *I limiti dello sviluppo*, avvertì che l'«ordinaria amministrazione», ovvero il BAU, *business as usual*, poteva condurre al collasso economico nel XXI secolo.

All'epoca l'idea dei limiti del pianeta era agli albori e la comunità scientifica non aveva ancora una visione sufficientemente chiara di quali fossero i limiti davvero importanti. Nel 1972 la grande preoccupazione era che l'umanità, esaurendo le riserve di alcuni minerali strategici, si trovasse nell'impossibilità di mantenere un certo livello di attività economica e a maggior ragione di proseguire la crescita.

Quello che nel 1972 non si comprendeva chiaramente era che i veri limiti non avevano a che fare con qualche minerale, ma con il funzionamento degli ecosistemi terrestri, con la biodiversità e con la capacità dell'atmosfera di assorbire i gas serra (GHG) emessi dall'uomo attraverso il consumo di combustibili fossili e altri processi agricoli e industriali. Solo ora iniziamo a capire che i limiti del pianeta hanno a che fare soprattutto con l'ecologia, più che con le materie prime. E senza dubbio la maggiore di queste minacce è il cambiamento climatico indotto dall'uomo, che nasce dall'accumulo di gas serra: biossido di carbonio, metano, ossido di diazoto e altre sostanze chimiche di origine industriale.

È la prima volta che l'umanità si trova alle prese con un problema economico globale così complicato. Il cambiamento climatico è la questione più ardua mai affrontata dalle politiche pubbliche. Innanzitutto, si tratta di una *crisi globale*, in senso assoluto. Il cambiamento del clima riguarda ogni luogo del pianeta e non c'è modo di sfuggire a questa

---

\* **Nota bene:** Questo capitolo è estratto dal volume 'L'era dello sviluppo sostenibile' (Università Bocconi Editore 2015). Il suo uso è consentito solamente a fini didattici. Ne sono vietate la diffusione e la riproduzione in qualsiasi modalità o formato.

grave minaccia. Nell'era moderna l'umanità ha già affrontato pericoli terribili, come l'autoannientamento nucleare e alcune pandemie di massa. Il cambiamento climatico è decisamente in cima alla lista dei rischi, soprattutto per le generazioni future.

Tutte le regioni del mondo vi contribuiscono, anche se in termini pro capite alcuni paesi, per esempio gli Stati Uniti, provocano molti più danni e rischi di altri. In linea molto generale le emissioni sono proporzionali ai livelli di ricchezza. I paesi ad alto reddito tendono a emettere maggiori quantità di gas serra per abitante, mentre i paesi poveri sono spesso le prime vittime del cambiamento climatico indotto dall'uomo, pur avendovi contribuito poco.

In secondo luogo, quando le crisi sono globali, come questa, affinché il mondo si mobiliti e intervenga occorre superare grandi sfide. La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), approvata al Summit di Rio del 1992, fu sottoscritta da 195 governi più un'organizzazione regionale, l'Unione europea. Quei 195 paesi firmatari hanno punti di vista estremamente diversi. Alcuni sono esportatori di combustibili fossili, altri importatori. Alcuni utilizzano in misura massiccia fonti di energia rinnovabile (come quella idroelettrica), altri molto poco. Alcuni sono ricchi, altri poveri. Alcuni (per esempio piccole isole o paesi tropicali) sono altamente vulnerabili al clima che cambia, altri (come i paesi con clima freddo a latitudini settentrionali) si ritengono meno esposti. Alcuni paesi sono democrazie, altri no. Tutte queste differenze alimentano forti divergenze di opinione e di interessi sul da farsi.

Terzo, il problema è trasversale alle generazioni oltre che ai paesi. Le persone che saranno influenzate più profondamente dal cambiamento climatico indotto dall'uomo devono ancora nascere. Non votano, non scrivono sui giornali, non pubblicano indagini né fanno discorsi. Non sono ancora nemmeno sulla faccia della Terra. L'umanità non è assolutamente preparata ad analizzare, e tanto meno a risolvere, una simile crisi multigenerazionale. Chi parla a nome delle generazioni future? I politici che magari l'anno prossimo saranno in campagna elettorale? Gli uomini d'affari che si preoccupano dei risultati trimestrali? Uno di noi, che siamo concentrati sull'oggi, sul domani o al massimo sul dopodomani? È sicuramente difficilissimo per un sistema politico, e per chiunque, tener conto degli interessi di generazioni a venire e dar loro adeguata rappresentanza.

Quarto, la sfida è ulteriormente complicata dal fatto che il problema delle emissioni di gas serra è al centro dell'economia moderna. La crescita di questa economia è stata resa possibile dalla capacità di sfruttare l'energia dei combustibili fossili. All'inizio fu il motore a vapore, con la sua capacità di sfruttare ai propri fini il carbone; poi arrivò il motore a combustione interna, che utilizza il petrolio, e infine l'invenzione della turbina a gas dischiuse la possibilità di sfruttare il gas naturale. Tutta l'economia mondiale si è sviluppata sui combustibili fossili, ma ora proprio questi sono al centro della crisi del cambiamento

climatico. Il principale fattore umano del cambiamento climatico è il consumo di combustibili fossili, che emettono nell'atmosfera biossido di carbonio e in tal modo alterano il pianeta. E questo ci costringe a tentare una sorta di «trapianto cardiaco», sostituendo all'attuale cuore pulsante dell'energia basata su combustibili fossili un cuore alternativo, basato su energia a basse emissioni di carbonio.

Quinto, il cambiamento climatico è una crisi che procede lentamente: anzi, per essere più precisi, è una crisi molto veloce rispetto alle epoche geologiche, ma molto lenta rispetto agli eventi quotidiani e al calendario politico. Se questa crisi si condensasse ogni anno in un unico evento, sicuramente l'umanità si organizzerebbe per prevenirla o adattarvi. Ma i cambiamenti climatici in corso si svilupperanno nell'arco di decenni, non di mesi.

La nostra situazione ricorda abbastanza la proverbiale rana messa in una pentola d'acqua che viene riscaldata molto lentamente: la rana non salterà mai fuori e finirà per essere bollita viva. Forse all'umanità accadrà lo stesso: i cambiamenti da un anno all'altro potrebbero essere troppo gradualmente per innescare azioni politiche su larga scala, ma i loro effetti cumulativi potrebbero rivelarsi devastanti; o magari, ci risveglieremo alla realtà quando sarà semplicemente troppo tardi per una sterzata decisiva.

Sesto, le soluzioni al problema del cambiamento climatico sono intrinsecamente complesse. Se per compiere l'impresa bastasse fare una sola cosa, usare una bacchetta magica, introdurre un'unica nuova tecnologia, il problema sarebbe già stato risolto. Le modifiche necessarie coinvolgono ogni ambito dell'economia – l'edilizia, i trasporti, la produzione di cibo, la generazione di energia, la progettazione urbanistica, i processi industriali. Di fronte alla complessità operativa del percorso verso una decarbonizzazione profonda, non sorprende che pochissimi governi siano stati in grado di definire piani o itinerari fattibili.

Settimo, nel settore dell'energia operano le imprese più potenti del pianeta. Le grandi compagnie del petrolio e del gas naturale sono ai primi posti in assoluto per fatturato. Nel 2013 ben 7 delle prime 10 aziende elencate da *Global Fortune 500* appartenevano al settore energetico: Royal Dutch Shell (1° posto), ExxonMobil (3°), Sinopec Group (4°), China National Petroleum (5°), BP (6°), China State Grid (7°), Total (10°). Per inciso, all'ottavo e al nono c'erano Toyota e Volkswagen, due imprese che producono veicoli alimentati a petrolio. È evidente che la lobby energetica e quella automobilistica sono in grado di esercitare un'enorme influenza.

Insomma, abbiamo a che fare con i più pesanti tra i pesi massimi dell'economia mondiale e della politica globale. In sostanza, queste aziende sperano, lavorano e premono affinché il mondo continui a dipendere pesantemente dal petrolio e dal gas, nonostante i rischi che ciò comporta per noi e per le generazioni future; e dispongono di molti strumenti per procurarsi il sostegno politico necessario a rallentare il passaggio all'energia a basse emissioni di

carbonio: finanziamenti elettorali, azioni lobbistiche e altri mezzi di persuasione. Alcune sono arrivate persino a promuovere una propaganda volta a seminare nell'opinione pubblica dubbi su posizioni scientifiche note e condivise. Quando si hanno tanti soldi è possibile difendere, almeno per un po', qualsiasi bugia, non importa quanto grande. Negli Stati Uniti i ricchi fratelli Koch, proprietari tra l'altro di una delle principali aziende petrolifere americane, hanno finanziato un'aggressiva campagna di comunicazione contro le scienze del clima e contro i provvedimenti allo studio per il passaggio all'energia a basse emissioni di carbonio.

Insomma, il cambiamento climatico è una questione molto difficile da risolvere. E come se non bastasse, il tempo stringe! Ogni anno aumentano le emissioni dei principali gas serra responsabili del cambiamento climatico indotto dall'uomo, e con esse i rischi per il pianeta. Stiamo perdendo tempo, sebbene la posta in gioco sia incredibilmente alta.

### *I dati scientifici di fondo sul cambiamento climatico*

Il miglior punto di partenza nella ricerca di una vera soluzione al problema è proprio la scienza. Le conoscenze sul fenomeno non sono nuove. Le linee fondamentali del cambiamento climatico indotto dall'uomo furono individuate dagli scienziati nell'Ottocento. Il geniale svedese Svante Arrhenius, premio Nobel per la chimica, calcolò manualmente, ma con precisione, le conseguenze di un raddoppio della concentrazione di biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>) nell'atmosfera (Arrhenius, 1896). Era il 1896! Arrhenius stimò correttamente che un raddoppio della CO<sub>2</sub> nell'atmosfera avrebbe provocato un aumento della temperatura media del pianeta di circa 5 °C: una stima che rientra nel range di più alta probabilità calcolato oggi al computer sulla base di modelli avanzati e di dati enormemente più completi di quelli a disposizione di Arrhenius.

Invece, le previsioni economiche dello scienziato svedese furono decisamente meno brillanti dei suoi risultati scientifici. Il calcolo dei tempi necessari per il raddoppio della concentrazione di CO<sub>2</sub> si è rivelato assai impreciso. Lo studioso aveva immaginato che ci sarebbero voluti 750 anni perché l'utilizzo umano di carbone, petrolio e altri combustibili fossili raddoppiasse la CO<sub>2</sub> nell'atmosfera. In realtà, data la crescita geometrica dell'economia mondiale e del consumo di energia verificatasi dai tempi di Arrhenius, il raddoppio della CO<sub>2</sub> è previsto intorno al 2050, a soli 150 anni di distanza.

**Figura 12.1** L'effetto serra



Fonte: U.S. Environmental Protection Agency, 2012

La ragione di fondo per cui il probabile raddoppio della  $\text{CO}_2$  fa tanta paura si comprende dando uno sguardo allo schema degli effetti dei GHG sintetizzato nella [Figura 12.1](#). I raggi solari arrivano alla Terra sotto forma di radiazioni ultraviolette: una piccola parte di queste si riflette sulle nuvole e torna nello spazio, ma il grosso attraversa l'atmosfera e raggiunge la superficie del pianeta: e solo in piccola parte si riflette a sua volta, per esempio sui ghiacci, e fa ritorno nello spazio.

Il riscaldamento della Terra si deve proprio ai raggi solari che arrivano sulla superficie terrestre senza rimbalzare di nuovo nello spazio. Di quanto si riscalda la Terra? Esattamente fino alla temperatura alla quale irradia energia nello spazio allo stesso ritmo con cui il Sole gliela trasmette. La chiave per capire questo stato di equilibrio energetico è il concetto di «radiazione di corpo nero» (*black-body radiation*). Qualsiasi corpo caldo, compresa la Terra, irradia energia elettromagnetica: più è caldo, più le radiazioni aumentano. Quando il Sole irradia energia sulla Terra, questa si riscalda fino a raggiungere la temperatura alla quale irradia a sua volta nello spazio un'energia pari a quella in arrivo dal Sole. In tal modo il pianeta si trova in equilibrio energetico (questo modello di base per descrivere il meccanismo da cui dipende la temperatura della Terra fu scoperto nel 1824 dal grande scienziato francese Joseph Fourier).

Mentre il Sole invia raggi ultravioletti verso la superficie della Terra, la Terra irradia nello spazio raggi infrarossi (a onda lunga). Perché ci sia equilibrio energetico gli ultravioletti in arrivo devono essere pari agli infrarossi in partenza. Ma ecco il tranello che è alla base del

problema del cambiamento climatico. L'atmosfera terrestre contiene alcuni tipi di molecole, come la  $\text{CO}_2$ , che intrappolano parte delle radiazioni infrarosse dirette verso lo spazio. In tal modo questi gas, i GHG, alterano l'equilibrio energetico: gli ultravioletti in arrivo sulla Terra sono superiori agli infrarossi diretti verso lo spazio. Abbiamo quindi un saldo netto di radiazioni assorbite dalla Terra, che inizia così a riscaldarsi (i GHG non assorbono raggi ultravioletti in entrata, ma solo infrarossi in uscita).

Di quanto si riscalda la Terra a causa dei GHG? La temperatura che raggiunge è esattamente quella alla quale il pianeta irradia nello spazio *ulteriori raggi infrarossi* in misura tale che la parte di infrarossi che non rimane intrappolata nei GHG equivalga ai raggi solari in arrivo dal Sole. A questo punto siamo in grado di stimare di quanto i GHG riscaldano il pianeta: se sappiamo in che misura la  $\text{CO}_2$  intrappola gli infrarossi, sapremo anche quanto dovrà aumentare la temperatura della Terra per ristabilire l'equilibrio energetico con il Sole.

I principali GHG sono la  $\text{CO}_2$ , il metano ( $\text{CH}_4$ ), l'ossido di azoto ( $\text{N}_2\text{O}$ ) e una serie di sostanze chimiche di origine industriale dette idrofluorocarburi (HFC), perfluorocarburi (PFC) ed esafluoruro di zolfo ( $\text{SF}_6$ ). Un altro gas serra importante è il vapore acqueo ( $\text{H}_2\text{O}$ ) che come la  $\text{CO}_2$  intrappola raggi infrarossi e contribuisce dunque al riscaldamento del pianeta. I GHG del primo tipo ( $\text{CO}_2$ ,  $\text{CH}_4$ ,  $\text{N}_2\text{O}$  e HFC) sono tutti direttamente generati dall'attività dell'uomo. L'acqua invece ne risente solo indirettamente: il riscaldamento del pianeta tende ad aumentare il vapore acqueo presente nell'atmosfera, provocando così un effetto serra supplementare, che innalza ulteriormente la temperatura.

In linea di principio l'effetto serra ci salva la vita. Se la Terra non avesse GHG sarebbe un luogo molto più freddo, come la Luna, e non potrebbe sostenere la vita così come la conosciamo noi. Senza effetto serra la temperatura media sulla Terra sarebbe di circa  $14\text{ }^\circ\text{C}$  sottozero, molto al di sotto del punto di congelamento dell'acqua. Con l'effetto serra è intorno ai  $18\text{ }^\circ\text{C}$  sopra zero. Di questo dobbiamo essere grati ai gas serra!

Ma se immettiamo nell'atmosfera ulteriori GHG provochiamo un innalzamento della temperatura ben oltre il range delle oscillazioni verificatesi nel corso della storia umana e finiamo per rendere il pianeta sostanzialmente inospitale. I raccolti e i sistemi agricoli, la distribuzione di piante e animali, i siti dove sorgono le grandi città, le infrastrutture chiave (strade, ponti, porti, edifici) o la salute pubblica sono tutte cose la cui configurazione è stata determinata dal fatto che la temperatura del pianeta è rimasta sostanzialmente stabile da quando esiste la civiltà, ossia negli ultimi diecimila anni circa. Quest'epoca recente, detta Olocene (preceduta dal Pleistocene, durante il quale si verificò una serie di periodiche glaciazioni), coincide con lo sviluppo della civiltà, ed è stata caratterizzata da una notevole stabilità delle temperature e da una media climatica generalmente favorevole. Quest'epoca di stabilità rischia di essere travolta dalla nostra massiccia produzione di GHG.



Ci sono molte cose da notare sui vari GHG. La più importante è forse che la CO<sub>2</sub> rimane a lungo nell'atmosfera. Il «tempo di residenza» è addirittura di secoli. La CO<sub>2</sub>, insomma, una volta aumentata tende a non diminuire, almeno non velocemente come servirebbe. Per esempio, le piogge non la riportano sulla superficie terrestre. Altri GHG hanno invece una diversa capacità d'intrappolare calore (il cosiddetto «forzante radiativo») e un diverso tempo di residenza. Per esempio, una molecola di metano (CH<sub>4</sub>), rispetto a una di CO<sub>2</sub>, intrappola circa 23 volte più calore, ma ha un tempo di residenza molto inferiore: una decina d'anni, anziché centinaia come la CO<sub>2</sub>.

L'effetto totale di riscaldamento di tutti i GHG antropogenici (cioè causati dall'uomo) si può calcolare sommando i forzanti radiativi di ciascuno dei sei GHG. Per ognuno di essi il forzante radiativo viene misurato in cosiddette unità CO<sub>2</sub> equivalenti (CO<sub>2</sub>e). Per esempio, poiché il CH<sub>4</sub> ha un forzante radiativo 23 volte maggiore rispetto alla CO<sub>2</sub>, diciamo che ogni molecola di CH<sub>4</sub> presente nell'atmosfera è da considerarsi equivalente, in termini di riscaldamento potenziale, a 23 molecole di CO<sub>2</sub>. Analogamente, ogni molecola di N<sub>2</sub>O viene conteggiata come l'equivalente di 296 molecole di CO<sub>2</sub>. In tal modo siamo in grado di confrontare qualsiasi combinazione di CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFC, PFC e SF<sub>6</sub> esprimendone il forzante radiativo totale in unità CO<sub>2</sub> equivalenti: è come se esistesse un solo GHG, la CO<sub>2</sub>, con un forzante radiativo equivalente al forzante effettivo dovuto alla presenza di sei diversi GHG.

**Tabella 12.1** Caratteristiche dei gas serra

	Sopravvivenza nell'atmosfera (anni)	Potenziale riscaldamento globale (GWP) in 100 anni	% emissioni di CO <sub>2</sub> e (2000)
Biossido di carbonio (CO <sub>2</sub> )	59-200	1	77,00%
Metano (CH <sub>4</sub> )	10	23	14,00%
Ossido di azoto (N <sub>2</sub> O)	115	296	8,00%
Idrofluorocarburi (HFC)	1-250	10.000-12.000	0,50%
Perfluorocarburi (PFC)	> 2.500	> 5.500	0,20%
Esafluoruro di zolfo (SF <sub>6</sub> )	3,2	22,2	1,00%

*Fonte:* The Stern Review Report, © Crown copyright, 2006

A questo punto possiamo misurare l'incidenza di ciascun GHG sull'effetto totale di riscaldamento. Il primo premio spetta al biossido di carbonio. La CO<sub>2</sub> infatti, come si vede nell'ultima colonna della [Tabella 12.1](#), incide per il 77 per cento sull'effetto serra totale delle

sei molecole. I primi tre GHG ( $\text{CO}_2$ ,  $\text{CH}_4$  e  $\text{N}_2\text{O}$ ), sommati, fanno la parte del leone: circa il 99 per cento dell'effetto serra totale.

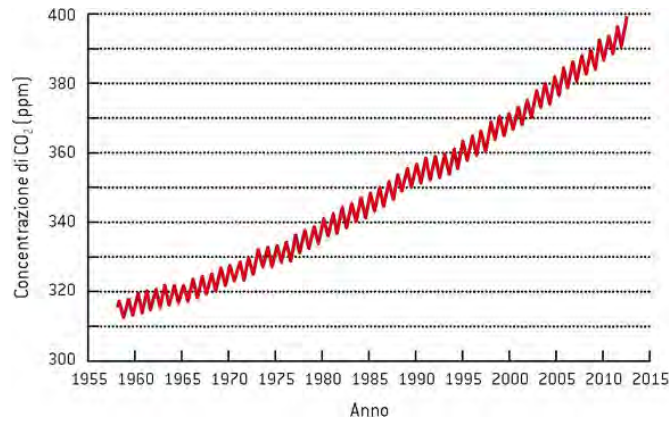
In realtà, non ci mettiamo a contare il numero di molecole di  $\text{CO}_2$  che si aggiungono all'atmosfera, ma misuriamo il numero totale di tonnellate di  $\text{CO}_2$  emesse dall'uomo, riconducibili perlopiù alla combustione di carbone, petrolio e gas naturale. Questo dato – le tonnellate emesse nell'atmosfera – viene poi convertito in una nuova concentrazione di  $\text{CO}_2$  nell'atmosfera stessa, misurata non in tonnellate ma in molecole di  $\text{CO}_2$  per milioni di molecole presenti nell'atmosfera. Ecco il calcolo approssimativo. Ogni miliardo di tonnellate di  $\text{CO}_2$  aggiunte all'atmosfera si traduce in altre 127 molecole di  $\text{CO}_2$  per miliardo di molecole presenti nell'atmosfera. Perciò, 16 miliardi di tonnellate di  $\text{CO}_2$  ulteriore immessa nell'atmosfera equivalgono a due molecole di  $\text{CO}_2$  ulteriore immessa per ogni milione di molecole dell'atmosfera. Se il mondo brucia ogni anno circa 35 miliardi di tonnellate di  $\text{CO}_2$  riconducibili ai consumi di energia, circa il 46 per cento di questo ammontare, ossia 16 miliardi di tonnellate, rimane nell'atmosfera. Il restante 54 per cento della  $\text{CO}_2$  viene assorbito dalle foreste, dai suoli e dagli oceani. La parte che rimane nell'atmosfera si traduce in un aumento della concentrazione di  $\text{CO}_2$  di circa due parti di  $\text{CO}_2$  per milione di molecole atmosferiche.

In totale il mondo emette circa 55 miliardi di tonnellate di  $\text{CO}_2$ , ossia di tonnellate di  $\text{CO}_2$  equivalente (che comprende tutti e sei i GHG). La parte di  $\text{CO}_2$  su quei 55 miliardi di tonnellate ammonta a 35 miliardi di tonnellate derivanti dalla combustione di carbone, petrolio e gas. Un ulteriore ammontare, forse 3,5 miliardi di tonnellate di  $\text{CO}_2$  l'anno, è riconducibile alla distruzione di foreste finalizzata a riconvertire il suolo ad agricoltura e pascolo. Sull'ammontare delle emissioni nette di  $\text{CO}_2$  dovute a questo fenomeno esiste maggiore incertezza, in quanto il suolo non è solo fonte di emissioni (per esempio attraverso la deforestazione) ma è anche un *carbon sink*, un deposito di  $\text{CO}_2$ , il che significa che gli aumenti del carbonio nel suolo e nelle biomasse di superficie catturano parte della  $\text{CO}_2$  presente nell'atmosfera. L'effetto netto annuale di questa componente è difficile da misurare con precisione.

Quanto è grande un'emissione annuale di  $\text{CO}_2$  di 35 miliardi di tonnellate dovuta all'uso di combustibili fossili e ad altri processi industriali? Sicuramente abbastanza da generare enormi rischi su scala planetaria. Una cinquantina di anni fa uno scienziato lungimirante, Charles Keeling, collocò dei monitor in cima al Mauna Loa, nelle Hawaii, e iniziò a misurare la quantità di  $\text{CO}_2$  nell'atmosfera. Grazie a quelle misurazioni, iniziate nel 1958, conosciamo i livelli di  $\text{CO}_2$  annuali e addirittura stagionali (Scripps, 2014). Il tracciato strumentale che ne risulta, noto come curva di Keeling ([Fig. 12.2](#)), ci dice che la quantità di  $\text{CO}_2$

nell'atmosfera con il passare degli anni è aumentata in misura significativa. La CO<sub>2</sub> viene misurata in termini di parti per milione (ppm).

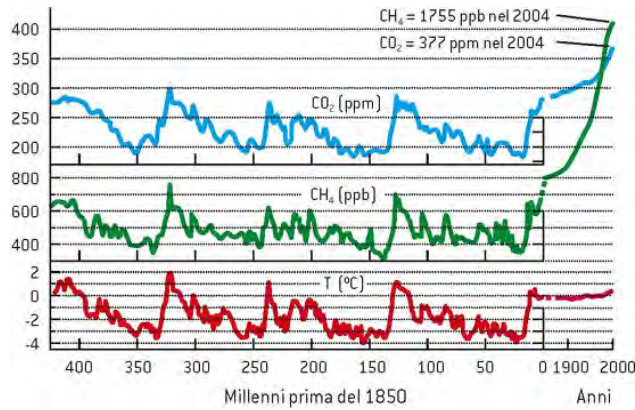
**Figura 12.2** Curva di Keeling della concentrazione di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera (1958-2013)



*Fonte:* Scripps, 2014

Nel 1958, quando quel macchinario fu portato per la prima volta sulla cima del Mauna Loa, la CO<sub>2</sub> era di 320 ppm, ossia 320 molecole per milione di molecole nell'aria. Oggi ha raggiunto i 400 ppm. Prima che James Watt tirasse fuori la sua ingegnosa macchina a vapore, l'atmosfera conteneva circa 280 ppm. Nella storia geologica degli ultimi tre milioni di anni la CO<sub>2</sub> è variata tra 150 e 300 ppm all'incirca. Poi sono arrivati il genere umano e la Rivoluzione industriale, e da allora bruciamo abbastanza petrolio, gas e carbone, e disboschiamo a sufficienza da aver provocato un aumento dei livelli di CO<sub>2</sub> fino ai 400 ppm raggiunti nella primavera del 2013. Una concentrazione che non ha precedenti: l'attività umana sta spingendo il pianeta verso una situazione climatica totalmente sconosciuta non solo alla storia umana, ma alla stessa storia recente della Terra.

**Figura 12.3** CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> e temperatura, da 450.000 anni fa a oggi

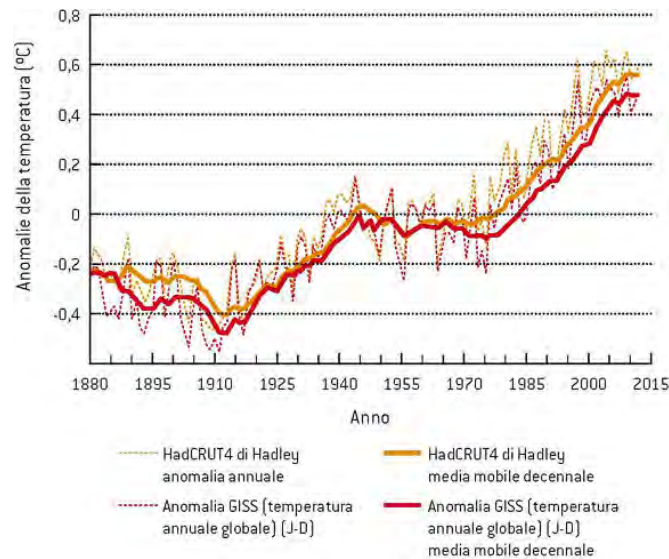


Fonte: Hansen James E., 2005, «A Slippery Slope: How Much Global Warming Constitutes “Dangerous Anthropogenic Interference”?», *Climatic Change*, 68 (3), pp. 269-279

Da notare sono anche gli alti e bassi nel corso dell'anno, documentati dalla curva di Keeling. La CO<sub>2</sub> nell'atmosfera è più elevato nei mesi invernali e primaverili, raggiunge il massimo a maggio e cala durante l'estate e l'autunno, toccando il minimo a ottobre. È come se il pianeta respirasse. Nei mesi in cui nell'emisfero nord (dove si trova la maggior parte del suolo e della vegetazione) è inverno, gli alberi riducono la fotosintesi e perdono le foglie, rilasciando nell'atmosfera CO<sub>2</sub>, mentre durante i mesi estivi ricostituiscono il proprio contenuto carbonico, prelevando dall'atmosfera CO<sub>2</sub> e riformando la massa di piante sulla Terra.

Alcuni grandi scienziati, come James Hansen della Columbia University, sono riusciti mediante varie tecniche, tra cui la misurazione delle proprietà isotopiche della CO<sub>2</sub> nei nuclei ghiacciati, a dare un'occhiata alla storia di lungo periodo della CO<sub>2</sub> e delle temperature sul pianeta. La [Figura 12.3](#) è una sorta di manoscritto aperto sulla storia del clima sulla Terra, e ricostruisce la presenza di CO<sub>2</sub> e l'andamento delle temperature per gli ultimi 450.000 anni. Vediamo che la presenza di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera è variata in base a cicli naturali non dovuti alla presenza umana: si tratta di fluttuazioni naturali della CO<sub>2</sub> alimentate dai processi naturali dei vulcani, dagli scambi di CO<sub>2</sub> tra oceani e atmosfera e dai cambiamenti del ciclo orbitale della Terra, con una periodicità di decine di migliaia di anni.

**Figura 12.4** Deviazione della temperatura globale a partire dal 1850



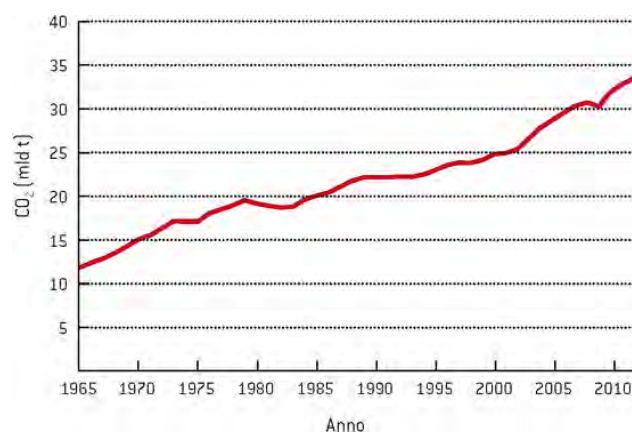
Fonte: GISS/NASA

Queste testimonianze sul paleoclima antico mostrano che quando le concentrazioni di CO<sub>2</sub> erano elevate per effetto di processi naturali anche la temperatura della Terra era elevata. È l'effetto serra di base: *innalzate il livello di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera (per cause naturali o umane) e il risultato sarà un pianeta più caldo*. Questo nesso è stato vero nel corso di tutta la storia, e lo è anche oggi.

Dall'inizio della Rivoluzione industriale a oggi ([Fig. 12.4](#)) la temperatura della Terra è salita di circa 0,9 °C: e non ha ancora finito di riscaldarsi per effetto degli incrementi di GHG già avvenuti. Infatti, se anche smettessimo di emettere ulteriori GHG, la Terra continuerebbe comunque a riscaldarsi, forse di altri 0,6 °C, perché la temperatura degli oceani impiega molto a salire per effetto dell'aumento dei GHG (alcuni elementi fanno pensare che dopo il 1998 l'aumento annuale della temperatura abbia iniziato a rallentare leggermente, e diversi risultati suggeriscono che a questo rallentamento abbiano contribuito dei cambiamenti verificatisi nell'oceano Pacifico, dove si è registrata una più marcata influenza del fenomeno detto La Niña, mentre un ritorno alle condizioni di El Niño produrrebbero un riscaldamento annuale più elevato). Comunque le emissioni di GHG non sono certo finite. La crescita dell'economia mondiale negli ultimi anni ha prodotto anzi un loro significativo aumento. Sebbene nel 1992, al Summit della Terra di Rio, i governi del mondo, sottoscrivendo l'UNFCCC, si fossero impegnati a ridurre le emissioni annuali di CO<sub>2</sub>, in realtà queste hanno continuato ad aumentare, anche in conseguenza della straordinaria crescita economica della Cina e della sua forte dipendenza dal carbone (che è la sua principale fonte di energia). Dato l'aumento delle emissioni, la concentrazione di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera continua a salire (ricordiamo che il tempo di residenza della CO<sub>2</sub> non si misura in anni ma in secoli) e quindi

possiamo attenderci che la curva di Keeling nei prossimi decenni continui a tendere verso l'alto. Sono passati più di vent'anni dal Summit, durante il quale i governi del mondo erano concordi sul fatto che la risoluzione del problema dell'emissione di GHG originati dall'uomo fosse una sfida urgente: eppure, non abbiamo ancora iniziato a ridurre le emissioni. Anzi, in realtà la crescita dell'economia mondiale ne ha fatto ulteriormente aumentare il tasso annuale, come si vede in [Figura 12.5](#). La crescita cinese degli ultimi anni ha generato un fortissimo aumento di emissioni GHG.

**Figura 12.5** Emissioni globali annuali di CO<sub>2</sub>, 1965-2012



*Fonte: BP Statistical Review of World Energy, giugno 2014*

### Le conseguenze del cambiamento climatico indotto dall'uomo

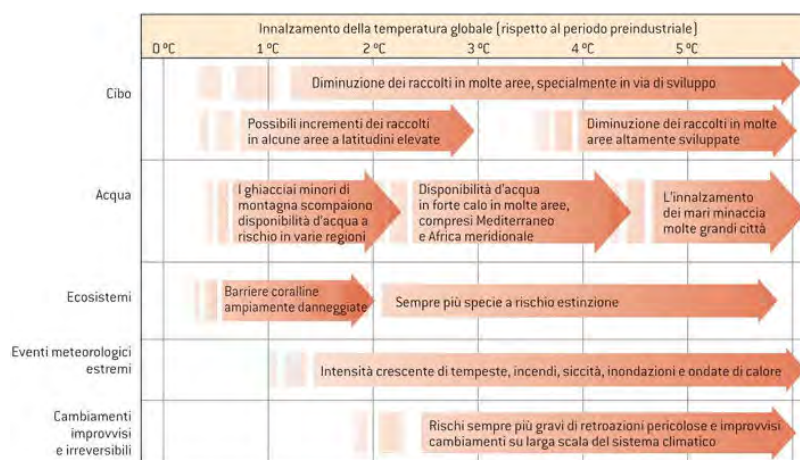
Perché dobbiamo preoccuparci dei cambiamenti climatici indotti dall'uomo? In realtà, dovremmo essere più spaventati che preoccupati: spaventati al punto da intervenire, sia per attenuare i cambiamenti climatici riducendo le emissioni di GHG sia per adattarci al cambiamento accrescendo la preparazione e la resilienza delle nostre economie e società. Se il pianeta proseguisse sulla traiettoria BAU le conseguenze potrebbero essere terribili. Entro la fine del secolo l'aumento della temperatura rispetto alla media dell'era preindustriale arriverebbe a 4-7 °C. Quasi certamente un simile aumento avrebbe effetti per molti versi devastanti.

Di quanto potrebbe aumentare la temperatura media non lo si può dire con precisione assoluta. È molto difficile sapere quanti GHG emetterà il genere umano in una traiettoria BAU in uno scenario di crescita dell'economia mondiale. Ci sono anche incertezze sui processi fisici del pianeta e sulla quantificazione precisa della retroazione della CO<sub>2</sub> sull'aumento di

temperatura. I modelli climatici non possono calcolare ai decimali i probabili aumenti della temperatura. Ma un gran numero di prove schiaccianti provenienti da molte direzioni diverse – dati strumentali, paleoclima, modelli statistici utilizzati dai climatologi, misurazioni dirette dei flussi di energia nello spazio e negli oceani e gli evidenti segnali dei cambiamenti già in corso nei sistemi fisici e umani – ci dice che siamo su una china pericolosa di temperature crescenti con conseguenze potenziali molto gravi.

Un importante rapporto sul cambiamento climatico, prodotto da lord Nicholas Stern e noto come *Stern Review of Climate Change*, ha sintetizzato graficamente i rischi potenziali, come mostrato nella [Figura 12.6](#) (Stern, 2006). La parte alta del diagramma mostra diversi aumenti della temperatura per effetto delle possibili concentrazioni di CO<sub>2</sub> legate alle diverse politiche adottate. A sinistra sono elencati i principali ambiti influenzati dall'aumento della temperatura: cibo, acqua, ecosistemi, eventi meteorologici estremi e cambiamenti irreversibili dei grandi sistemi fisici terrestri (per esempio lo scioglimento delle grandi calotte glaciali che ricoprono la Groenlandia e l'Antartide, che innalzerebbero di decine di metri il livello degli oceani).

**Figura 12.6** Innalzamento delle temperature e rischi potenziali



Fonte: Stern Nicholas, 2006, *The Stern Review Report: The Economics of Climate Change*, © Crown copyright 2006

La figura mostra chiaramente che in ciascun ambito il pericolo (contrassegnato con un colore rosso d'intensità crescente) aumenta in misura significativa all'innalzarsi della temperatura media globale. Nel momento in cui arrivasse a +3 °C, i rischi in ciascun ambito – produzione alimentare, disponibilità idrica, catastrofi e così via – sarebbero già da tempo

nella zona color rosso intenso. In caso di aumento di 4 °C ci troveremmo di fronte a potenziali cambiamenti assolutamente catastrofici. Ma questa è la traiettoria BAU e noi dobbiamo assolutamente cambiare rotta, punto e basta.

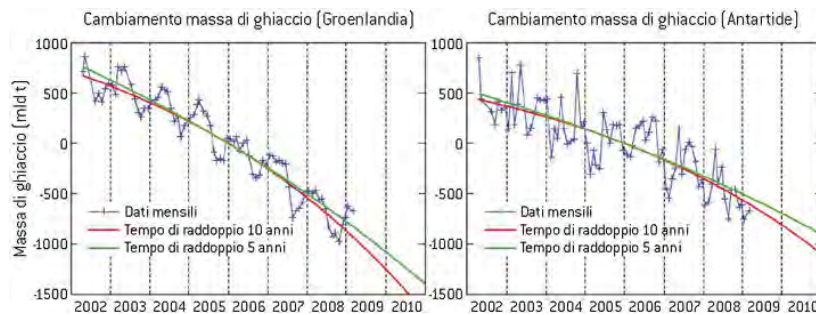
Prendiamo per esempio il cibo. Un solo grado in più rispetto alla temperatura preindustriale (aumento che si è già verificato) basta a produrre seri effetti sulla produzione alimentare nella regione del Sahel. Il Sahel è già una regione molto arida e dunque risente molto anche di un aumento di un solo grado. Che accadrebbe l'aumento fosse di quattro? In base agli elementi che abbiamo, intere regioni del mondo andrebbero incontro a un fortissimo calo dei raccolti agricoli, che in Africa arriverebbe anche al 50 per cento. Una diminuzione così catastrofica della produzione alimentare produrrebbe carestie di massa. Se la temperatura salisse di oltre 4 °C le conseguenze sarebbero terrificanti. I ghiacciai sparirebbero, l'umidità del terreno si disperderebbe (poiché l'acqua evaporerebbe molto più in fretta), in molte aree (soprattutto nelle regioni subumide e aride della fascia subtropicale, come alcuni paesi del bacino mediterraneo) le precipitazioni diminuirebbero e aumenterebbe molto la frequenza di eventi estremi come forti ondate di calore, siccità, inondazioni e cicloni tropicali particolarmente forti.

Se la temperatura salisse di 5 o più gradi l'innalzamento del livello dei mari minaccerebbe quasi certamente alcune grandi metropoli, come Londra, Shanghai, New York, Tokyo e Hong Kong. Questo aumento del livello dei mari innescherebbe probabilmente eventi catastrofici. Se le grandi calotte glaciali dell'Antartide occidentale e della Groenlandia si sciogliessero totalmente o anche solo parzialmente, il livello degli oceani salirebbe di parecchi metri (in aggiunta all'innalzamento direttamente provocato dall'aumento di volume dell'acqua marina per le temperature più elevate). Ogni volta che, in passato, la Terra è stata di pochi gradi più calda rispetto a oggi le calotte e i ghiacciai si sono ritirati e il livello del mare è stato di vari metri superiore all'attuale. Ma in quelle occasioni, risalenti a decine o centinaia di migliaia di anni fa, i litorali marini non erano costellati da megalopoli con vari milioni di abitanti!

Sulla costa nordorientale degli Stati Uniti il livello del mare è già salito di una trentina di centimetri. L'innalzamento medio nel mondo è stato di circa 25 centimetri rispetto a fine Ottocento (sì, perché l'innalzamento non avviene in modo uniforme, come quando si riempie d'acqua in una vasca da bagno: a causa di differenze topografiche e altre caratteristiche geologiche la velocità è diversa nelle varie parti del pianeta). L'innalzamento dei mari sta provocando già oggi un aumento delle tempeste e dell'erosione costiera. E da alcuni elementi emersi di recente c'è motivo di pensare che alla fine di questo secolo i mari, in uno scenario BAU, potrebbero essere saliti di un metro e nell'ipotesi peggiore di vari metri.



**Figura 12.7** Cambiamenti della calotta in Groenlandia e in Antartide (2002-10)

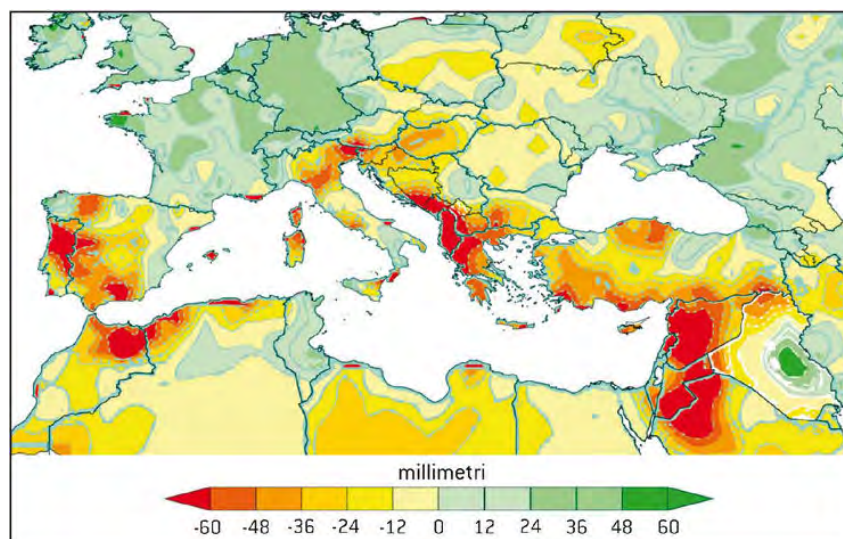


*Fonte:* Hansen James, Makiko Sato, 2012, «Paleoclimate Implications for Human-Made Climate Change», in André Berger, Fedor Mesinger, Djordjic Šijački (eds.), *Climate Change: Inferences from Paleoclimate and Regional Aspects*, Heidelberg, Springer, pp. 21-48

Non esiste una stima precisa di come e quando potrebbero sciogliersi o frantumarsi le grandi calotte glaciali della Groenlandia e dell'Antartide, ma l'impatto dell'uomo è sufficientemente forte da provocare massicce perdite di ghiaccio e un innalzamento altrettanto deciso del mare. Le calotte sono già sotto stress, come mostra la [Figura 12.7](#) (Hansen, Sato 2012, p. 41). Tutto ciò ha conseguenze straordinarie sia per le aree urbane che affacciano sul mare che per la disponibilità alimentare in tutto il mondo.

Alcune aree del mondo sono eccezionalmente esposte ad aumenti della temperatura e dispersione dell'umidità del suolo di cui l'agricoltura ha bisogno. Ho già accennato alla vulnerabilità del Sahel. Ma i problemi non sono limitati alle zone povere e aride del mondo in via di sviluppo. Gli Stati Uniti sudoccidentali (Texas, Nuovo Messico, Arizona e California meridionale) sono molto vulnerabili al rischio di siccità, e anche i paesi del bacino mediterraneo (Spagna, Italia e Grecia), dell'Africa settentrionale (Marocco, Algeria, Libia, Tunisia ed Egitto) e del Mediterraneo orientale (Turchia, Siria, Israele e Giordania) potrebbero subire effetti devastanti a causa dell'inaridimento.

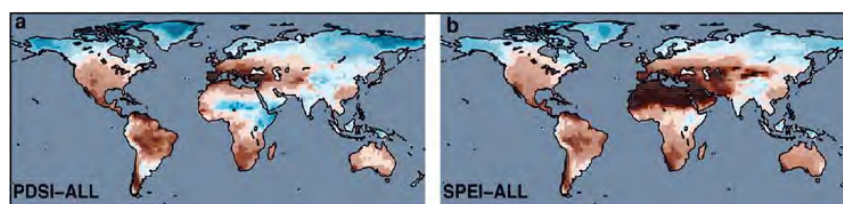
**Figura 12.8** Precipitazioni piovose del periodo 1970-2010, rispetto alla media del periodo 1900-2010



Fonte: NOAA

Nel bacino mediterraneo le precipitazioni sono già cambiate nel corso dell'ultimo secolo ([Fig. 12.8](#)). Quest'area ha già dimostrato una notevole tendenza alla siccità. I dati indicano chiaramente che in uno scenario BAU questa regione potrebbe andare incontro a un ulteriore, drammatico inaridimento, con conseguenze devastanti per le economie, la natura, gli ecosistemi e la disponibilità alimentare. Si tratta di una regione potenzialmente molto instabile, perché negli ultimi anni la combinazione tra aumento dei prezzi alimentari e fattori politici ha già creato una tremenda conflittualità in aree come il Nord Africa e il Mediterraneo orientale (Siria e Palestina).

**Figura 12.9** Prospettive di siccità, 2080-2099



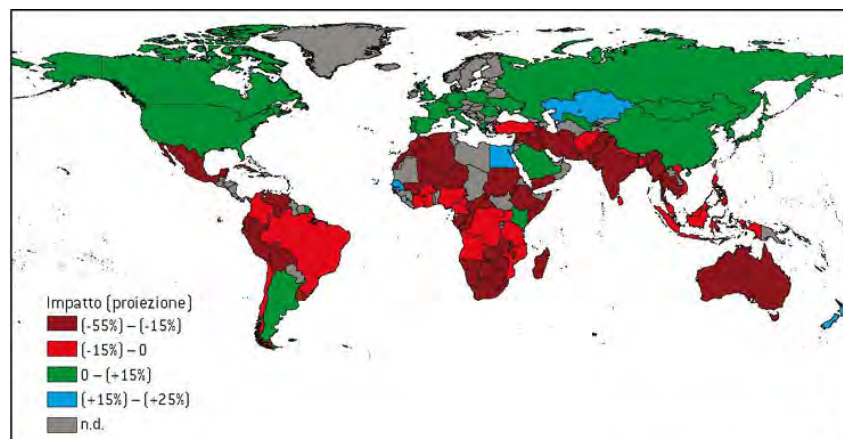
Fonte: Cook et al., 2014. Per gentile concessione di Springer Science e Business Media

Studi recenti indicano che nel mondo molte regioni densamente abitate andranno incontro a cali significativi dell'umidità del terreno necessaria alla produzione di cibo. Uno di questi studi, sintetizzato nella [Figura 12.9](#), stima l'aumento del rischio di siccità (espresso con due

indicatori tecnici, il PDSI e lo SPEI) a livello mondiale, per gli anni 2080-99, basandosi su una serie di modelli climatici che incorporano gli effetti della temperatura e delle precipitazioni sull'umidità del terreno. La tendenza alla siccità è contrassegnata dal colore marrone più o meno sfumato, che ricopre gran parte del mondo, dall'equatore alla latitudini intermedie! Un aumento anziché una diminuzione dell'umidità del suolo si prospetterebbe solo alle latitudini più elevate.

La cartina della [Figura 12.10](#) è tratta da uno studio che si chiede cosa potrebbe accadere alla produzione alimentare se si instaurasse un mix di temperature più alte e ulteriore inaridimento. C'è un elevato grado d'incertezza riguardo agli effetti netti sulla produzione di cibo, ma molti elementi indicano una possibile diminuzione massiccia della produttività in molte parti nel mondo, specialmente nella fascia tropicale e subtropicale (ossia dall'equatore alle latitudini intermedie). Nell'Asia meridionale e nell'Africa subsahariana la cartina è piena di zone rosse che segnalano la probabilità di forti cali della produzione agricola. Lo stesso vale per la parte meridionale degli Stati Uniti e per gran parte dell'America Latina e dell'Australia. Le uniche aree dove si riscontra un consistente incremento della produttività alimentare sono quelle alle latitudini più settentrionali. Insomma, nello scenario BAU la produzione alimentare mondiale sarà sempre più a rischio. Anche se si volessero ignorare i cambiamenti climatici indotti dall'aumento delle concentrazioni di CO<sub>2</sub> – tempeste, innalzamento dei mari, temperature in rialzo, aumento di inondazioni, siccità e dispersione dell'umidità del suolo necessaria per produrre cibo – c'è poi un dato fisico di fondo: una più elevata concentrazione di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera porta a un aumento della CO<sub>2</sub> che si scioglie negli oceani, che a sua volta ne aumenta l'acidità (come conferma l'attuale diminuzione del pH, rappresentata in [Figura 6.1](#)). La maggiore acidità molto probabilmente porterà a una massiccia estinzione di alcune grandi classi di vita animale, come i molluschi, gli animali con esoscheletro tipo aragoste e granchi, una parte del microplancton (anello fondamentale delle principali catene alimentari) e le barriere coralline che così tanta importanza hanno per gli ecosistemi marini.

**Figura 12.10** Variazione della produttività agricola – proiezioni al 2080



Fonte: Cline W.R., 2007, *Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country*, Washington D.C, USA, Peterson Institute

Tutte queste minacce vanno molto al di là della nostra immaginazione. E, come se non bastasse, purtroppo, una propaganda promossa da grandi gruppi di pressione, tra cui alcune delle maggiori compagnie petrolifere, nega sistematicamente l'esistenza di un problema climatico. Ci sono tutte le ragioni per cambiare, tutte le ragioni per attenuare i cambiamenti climatici indotti dall'uomo in modo da salvaguardare la nostra incolumità, quella del pianeta e quella delle generazioni future. Ma qual è il modo migliore per riportare sotto controllo il cambiamento climatico indotto dall'uomo? E in che modo possiamo attenuarlo?

### Attenuazione delle emissioni di GHG per limitare a 2 °C il riscaldamento globale

La sfida del cambiamento climatico richiede una forte risposta globale. Due termini chiave sintetizzano due diversi approcci, entrambi importanti. Il primo è *attenuazione* e fa riferimento alla riduzione dei GHG che sono la causa del cambiamento climatico indotto dall'uomo. Il mondo ha concordato in varie occasioni di fare uno sforzo per limitare l'aumento della temperatura media globale a non più di 2 °C rispetto alla media dell'epoca preindustriale. L'altro termine è *adattamento*, e significa prepararsi a convivere con le conseguenze del cambiamento climatico. L'adattamento implica misure per salvaguardare le grandi città dalle tempeste, proteggere i raccolti dalle alte temperature e dalle ondate di siccità e ridefinire le tecnologie agricole al fine di accrescere nelle colture e nei sistemi produttivi la resistenza alla mancanza d'acqua e la capacità di tollerare caldo e inondazioni.

Le nostre possibilità di adattamento hanno dei limiti: se i cambiamenti dovessero essere talmente drammatici da innalzare di parecchi metri il livello dei mari o da minacciare seriamente la produzione alimentare globale per via dell'aumento delle temperature e

dell'inaridimento, sarebbe molto difficile riuscire a controllare le conseguenze di crisi massicce su scala mondiale. Perciò l'attenuazione è fondamentale. Ma allo stesso tempo è anche importante riuscire ad adattarsi, perché il cambiamento climatico è già in atto e proseguirà anche se l'attenuazione dovesse avere pieno successo. Il processo di riscaldamento, come ho già sottolineato, ha una sua forza d'inerzia, e per riuscire a controllare le emissioni di GHG su scala globale ci vorrà ancora parecchio tempo.

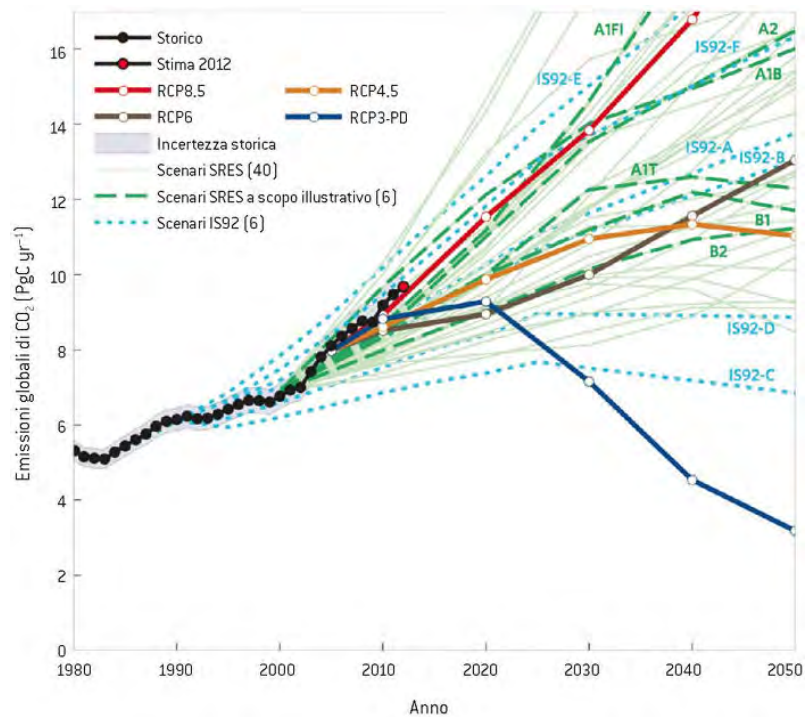
In breve, l'attenuazione ha altissima priorità e richiede diagnosi e prescrizioni accurate. Servono misure per scongiurare ulteriori aumenti delle concentrazioni di GHG. Poiché circa tre quarti del forzante radiativo dei GHG antropogenici si deve alla CO<sub>2</sub>, la nostra priorità numero uno, ai fini dell'attenuazione, riguarda le emissioni di questo gas. Dato che la maggior parte delle emissioni di CO<sub>2</sub> proviene dal consumo di combustibili fossili, la riduzione della componente di emissioni legata alla domanda di energia è al primo punto dell'agenda d'attenuazione. La seconda modalità d'incremento delle concentrazioni di CO<sub>2</sub> è legata all'uso del suolo, e dunque la seconda voce (su cui intervenire contemporaneamente alla riforma del settore energetico) riguarda la deforestazione, che è causa delle emissioni di CO<sub>2</sub> dovute a cambiamenti di utilizzo del suolo. La terza priorità è ridurre le emissioni di CH<sub>4</sub> derivanti da diversi processi, agricoli e non. La quarta è la riduzione delle emissioni di N<sub>2</sub>O.

Per ciascun tipo di emissioni di GHG provocate dall'uomo occorre cercare modalità di riduzione fattibili e convenienti. Quanto tempo ci vorrà per passare a un sistema energetico a basse emissioni di carbonio? Quali sono le alternative tecnologiche per produrre energia di questo tipo? Quali sono le modalità migliori in termini di costo/efficacia per ridurre in modo sostanziale le emissioni di GHG?

Il punto di partenza sono le emissioni di CO<sub>2</sub>. Il problema dell'attenuazione è stato formulato dagli scienziati nei seguenti termini: che cosa bisogna fare per ridurle in modo da contenere l'aumento totale della temperatura della Terra al di sotto del limite di 2 °C? La risposta di fondo è che siccome la temperatura è già aumentata di quasi un grado, nei prossimi decenni le emissioni di CO<sub>2</sub> dovranno essere drasticamente ridotte.

Un recente studio scientifico su ciò che occorre a tal fine è sintetizzato nella [Figura 12.11](#). Si noti che l'unità di misura delle emissioni è PgC yr<sup>-1</sup>. PgC sta per petagrammi (= 10<sup>15</sup> grammi) di carbonio (C) l'anno, che è come dire miliardi (= 10<sup>9</sup>) di tonnellate (= 10<sup>6</sup> grammi) di carbonio l'anno. Per convertire i petagrammi di carbonio in miliardi di tonnellate di CO<sub>2</sub> dobbiamo moltiplicarli per un fattore 3,667 (= 44/12), che è il rapporto tra il peso atomico della CO<sub>2</sub> e quello del carbonio. Ciò significa che il livello di emissioni nel 2014, che ammonta a circa 9,5 petagrammi di carbonio, equivale a circa 35 miliardi di tonnellate di CO<sub>2</sub>.

**Figura 12.11** Traiettorie di andamento delle emissioni di CO<sub>2</sub>: stime negli ultimi 30 anni raffrontate a IS92, SRES e ai RCP



*Fonte:* Peters Glen P., Robbie M. Andrew, Tom Boden, Josep G. Canadell, Philippe Ciais, Corinne Le Quéré, Gregg Marland et al., 2014, *The Challenge to Keep Global Warming Below 2 °C*, Copyright 2014. Riprodotto per concessione di Macmillan Publishers Ltd., *Nature*

Sono molte le possibili traiettorie delle future emissioni di CO<sub>2</sub>. Sull'asse orizzontale sono indicati gli anni fino al 2050. Tra i vari percorsi indicati nella figura, due sono i più importanti. La linea rossa è la traiettoria BAU, che ipotizza la prosecuzione della rapida crescita dell'economia mondiale e scarsi progressi sul terreno dell'efficienza energetica. In questo scenario le emissioni globali nel 2040 toccheranno circa 17 miliardi di tonnellate (petagrammi) di carbonio, equivalenti a 60 miliardi di tonnellate di CO<sub>2</sub>; l'economia mondiale crescerà rapidamente e consumerà sempre più combustibili fossili. Una simile traiettoria ci porterebbe entro il 2100 a un massiccio aumento delle temperature globali, probabilmente tra 4 e 7 °C rispetto al livello preindustriale.

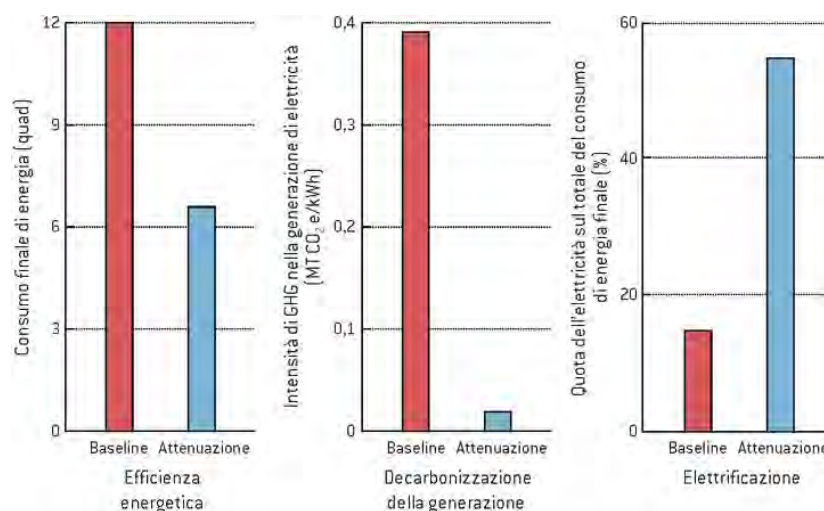
Che traiettoria di CO<sub>2</sub> ci vuole per evitare un aumento di 2 °C? Una che con ogni probabilità avrebbe successo è rappresentata dalla curva blu che dopo il 2020 piega bruscamente verso il basso. Questa manterrebbe i livelli di CO<sub>2</sub> entro i 450 ppm e probabilmente (anche se non è certo) l'innalzamento della temperatura al di sotto dei 2 °C.

Ma un percorso di questo tipo è molto complesso da realizzare, specialmente in uno scenario di crescita dell'economia mondiale. Si tratta di definire una traiettoria in cui, anche se l'economia mondiale da adesso al 2050 crescesse di un fattore tre (raggiungendo così un valore totale di 250-300 trilioni di dollari ai prezzi attuali), le emissioni nel 2050 si dimezzino rispetto a quelle attuali. Un'ipotesi frequente per rispettare il limite dei 2 °C è che nel 2050 le emissioni si riducano dai 35 miliardi di tonnellate di CO<sub>2</sub> del 2014 a 10-15 miliardi (equivalenti a 2,7-4,1 miliardi di tonnellate di carbonio). Ciò significherebbe ridurre le emissioni per dollaro di prodotto mondiale lordo (PML) di un fattore sei, o anche più!

Il termine *decarbonizzazione* si usa per indicare una forte riduzione della CO<sub>2</sub> per dollaro di PML. Per restare entro il limite di 2 °C occorre una decarbonizzazione profonda dell'economia mondiale. Poiché la maggior parte della CO<sub>2</sub> proviene dal consumo di combustibili fossili, dobbiamo ridurre fortemente tale consumo, oppure introdurre un sistema per catturare e immagazzinare su larga scala la CO<sub>2</sub> che produciamo.

Una delle maggiori realtà economiche, la California, si è impegnata per legge a ridurre dell'80 per cento entro il 2050 le proprie emissioni di CO<sub>2</sub>. Non è un fatto di poco conto, dato il peso di quest'area nell'economia statunitense e mondiale: se la California fosse un paese indipendente, sarebbe al dodicesimo posto nel mondo per PIL (dati 2012). Un interessante studio ha esaminato il cammino che dovrebbe percorrere per centrare l'obiettivo che si è data (Williams et al., 2012). Il modello individuato è molto importante, in quanto stabilisce dei principi generali suscettibili di ampia applicazione. La decarbonizzazione profonda, come si vede nella [Figura 12.12](#), include tre passi chiave.

**Figura 12.12** Tre aree di trasformazione energetica per ridurre i GHG in California entro il 2050



*Fonte:* Williams James H., Andrew DeBenedictis, Rebecca Ghanadan, Amber Mahone, Jack Moore, William R. Morrow III, Snuller Price et al., 2012, «The Technology Path to Deep Greenhouse Gas Emissions Cuts by 2050: The Pivotal Role of Electricity», *Science*, 335(6064), pp. 53-59. Riprodotto per concessione di AAAS

Il primo passo è *l'efficienza energetica*, che si traduce in forte aumento della produzione a parità di input energetico. Grandi risparmi energetici possono essere ottenuti nel riscaldamento, nel raffreddamento e nella ventilazione degli edifici, nei consumi di apparecchiature e nell'utilizzo di energia nei sistemi di trasporto.

Il secondo passo è *ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> per megawatt-ora di elettricità prodotta*. Ciò implica, prima di tutto e soprattutto, un drastico incremento dell'elettricità generata da fonti a emissioni zero come quelle eoliche, solari, geotermiche, idroelettriche e nucleari, riducendo in tal modo la produzione di energia basata su combustibili fossili. Un contributo supplementare o di riserva potrebbe venire dalle tecnologie di cattura e stoccaggio della CO<sub>2</sub> originato da combustibili fossili, ma ciò è subordinato ai costi finali di queste operazioni.

Il terzo passo è un *cambiamento di combustibili*, in cui l'uso diretto di quelli fossili viene sostituito dalla produzione di elettricità da fonti di energia primaria pulita. Questo tipo di sostituzione è possibile in molti ambiti: motori elettrici nelle automobili anziché a combustione interna; pompe di calore alimentate a elettricità negli edifici anziché caldaie e impianti di riscaldamento d'aria; pile alimentate a idrogeno prodotto per via elettrica nell'industria anziché forni e così via. In ogni contesto sono numerosissimi i modi per passare dal consumo diretto di combustibili fossili all'uso di elettricità: la chiave di tutto, dunque, è generare elettricità a basse (o nulle) emissioni di carbonio.

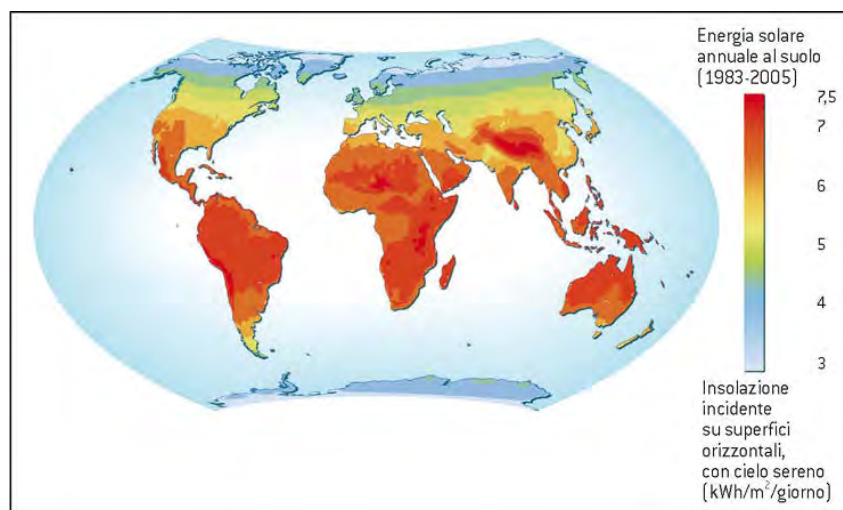
Per quanto riguarda l'efficienza energetica, una politica molto efficace per favorire l'adozione di nuovi standard consiste nell'imporli per legge. Alcuni economisti non amano questo approccio, ma di solito i mercati quando si tratta d'introdurre rapidamente dei cambiamenti ai fini dell'efficienza energetica non sono molto efficaci. Si possono per esempio fissare standard minimi di consumi delle auto in termini di chilometri percorsi per litro di carburante, oppure di energia assorbita da frigoriferi e condizionatori. Molto importanti sono anche le norme edilizie, come quelle presenti in qualsiasi città ben amministrata. La qualità dei materiali da costruzione, le caratteristiche d'isolamento e ventilazione, la scelta dei sistemi di riscaldamento e raffreddamento e, naturalmente, il tipo di fonti energetiche sono tutti fattori che fanno veramente la differenza in termini di efficienza energetica degli edifici.

Il passaggio all'energia a basse emissioni di carbonio è possibile con diversi approcci che hanno il vantaggio della scalabilità. Una delle principali opzioni è rappresentata dalle celle fotovoltaiche (PV). Questa tecnologia ha la capacità di convertire in corrente elettrica



l'energia dei raggi di luce (fotoni). Il fenomeno fisico su cui si basa questa conversione, e cioè l'effetto fotoelettrico, fu descritto per la prima volta nel 1905 da Albert Einstein. In gran parte del mondo i sistemi fotovoltaici possono essere la base per la produzione su larga scala di energia. La mappa della [Figura 12.13](#) illustra il potenziale di energia solare sul pianeta, che varia da zona a zona, soprattutto in funzione di latitudine e nuvolosità. Il potenziale è molto elevato nei deserti alle latitudini intermedie (per esempio il Mojave in California e il Sahara in Africa) e leggermente inferiore in prossimità dell'equatore, dove i raggi solari sono più diretti (ossia più alti sull'orizzonte) ma la coltre nuvolosa è maggiore.

**Figura 12.13** Potenziale globale di energia solare

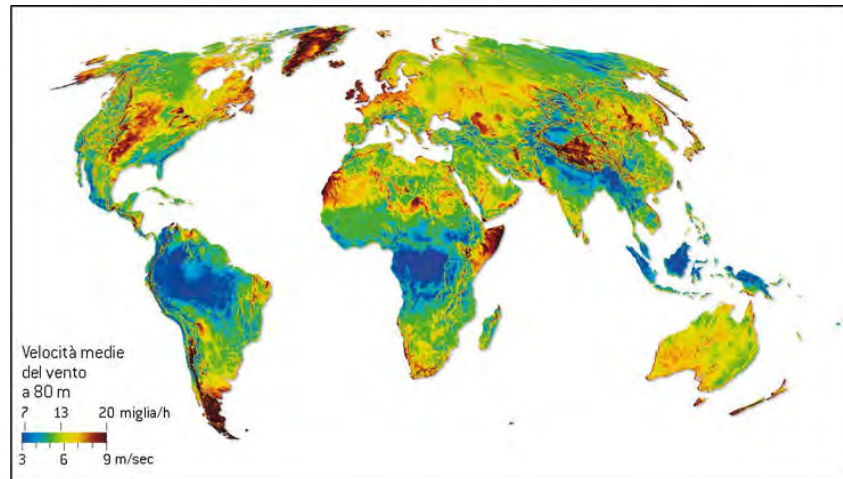


*Fonte:* Hugo Ahlenius, UNEP/GRID-Arendal; Source NASA, 2008, «NASA Surface Meteorology and Solar Energy (SSE) Release 6.0 Data Set, Clear Sky Insolation Incident on a Horizontal Surface», [www.grida.no/graphicslib/detail/natural-resource-solar-power-potential\\_b1d5#](http://www.grida.no/graphicslib/detail/natural-resource-solar-power-potential_b1d5#)

Un altro approccio potenzialmente scalabile è l'energia eolica. La tecnologia della turbina a vento si avvale, per generare corrente elettrica, dell'induzione elettromagnetica (che si basa sulla rotazione di una bobina di materiale conduttore, per esempio rame, in un campo magnetico). In molte aree particolarmente ventose l'energia eolica è già competitiva in termini economici rispetto ai combustibili fossili. La [Figura 12.14](#) presenta una mappa mondiale della velocità media del vento, rilevata a 80 metri d'altezza; le regioni a più elevata potenzialità eolica sono quelle contrassegnate in arancione e rosso. Come si vede, esistono molte aree ad alto potenziale: per esempio il Midwest e il Nord-Est degli Stati Uniti, l'estremità meridionale del Sud America, diverse regioni desertiche dell'Africa (tra cui

Marocco, Sudan, Etiopia e Somalia), l'Europa settentrionale lungo le coste del mare del Nord e alcune zone della Cina centrale e occidentale.

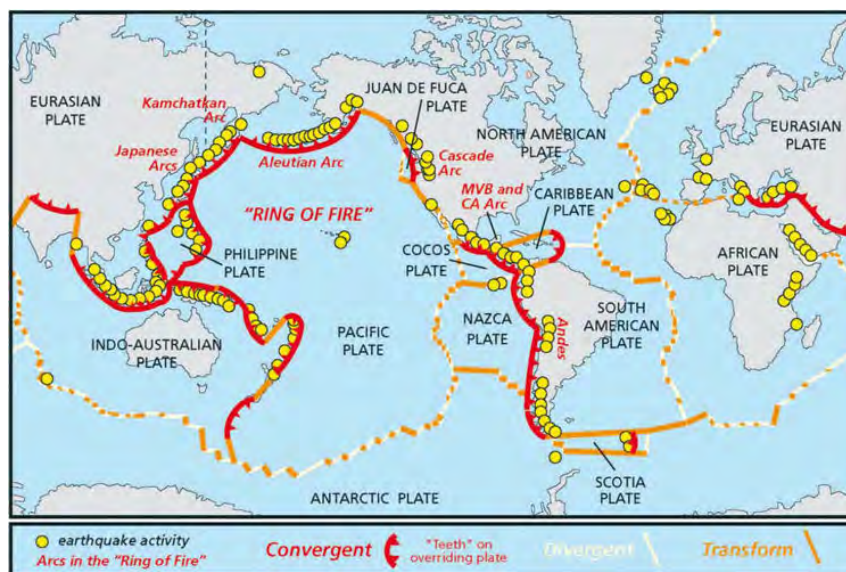
**Figura 12.14** Velocità medie del vento nel mondo



*Fonte:* 3TIER/Vaisala

Un'altra opzione è il geotermico. In luoghi particolarmente favorevoli, come ai margini delle placche tettoniche, è possibile lo sfruttamento su larga scala dell'energia termica del mantello terrestre: l'energia geotermica viene utilizzata per portare a ebollizione l'acqua, in modo da azionare turbine a vapore che generano a loro volta elettricità. L'energia geotermica viene già utilizzata in buona parte dell'Islanda (dove questa fonte di energia è utilizzata per produrre elettricità e riscaldare l'acqua a beneficio di abitazioni e uffici) e in misura crescente nella Rift Valley (Africa orientale) e in altre aree a elevato potenziale geotermico. La [Figura 12.15](#) presenta una stima del potenziale geotermico in varie zone del mondo. Da notare per esempio l'area della Rift Valley.

**Figura 12.15** Le regioni geotermiche nel mondo



Fonte: Mary H. Dickson, Mario Fanelli, *What Is Geothermal Energy?*, Pisa, Istituto di Geoscienze e Georisorse, CNR, 2004, International Geothermal Association, [www.geothermal-energy.org](http://www.geothermal-energy.org)

Anche l'energia nucleare viene prodotta con zero emissioni di carbonio e a costi relativamente bassi. Attualmente il nucleare genera circa il 12 per cento dell'elettricità prodotta nel mondo. Tuttavia gli impianti nucleari sono molto controversi per via di rischi non climatici come quello di trafugamento clandestino di combustibile e scorie nucleari al fine di costruire ordigni nucleari, oppure di incidenti con fuoriuscita di radiazioni nucleari, come avvenne nel 2011 a Fukushima, in Giappone (quando la centrale nucleare fu investita da uno tsunami) o nel 1986 a Černobyl', in Ucraina (quando si verificò il surriscaldamento accidentale di alcune barrette di combustibile nucleare, a causa di procedure non corrette). Un'altra criticità del nucleare è lo smaltimento a lungo termine dei materiali di scarto. L'energia nucleare è destinata a crescere fortemente in Estremo Oriente, in particolare in Cina e Corea; altri paesi, come la Germania e l'Italia, hanno deciso di abbandonarla; altri ancora, come gli Stati Uniti, sono politicamente in bilico e nella società si registra una netta contrapposizione tra favorevoli e contrari.

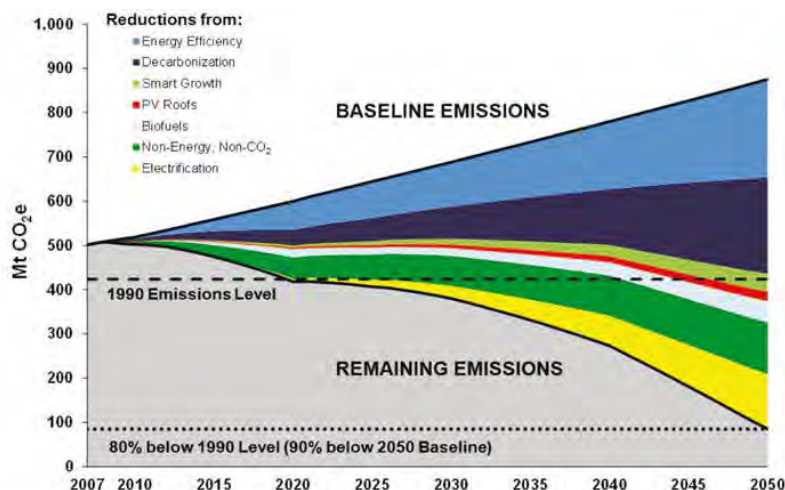
L'elettricità, se prodotta con tecnologie a basse (o nulle) emissioni di carbonio, offre indirettamente una soluzione per ridurre le emissioni generate da quei settori dell'economia che usano direttamente combustibili fossili. Anziché utilizzare veicoli dotati di motore a combustione interna, si possono adottare veicoli elettrici alimentati dall'energia prodotta con basse emissioni di carbonio, per esempio da batterie che possono essere ricaricate collegandole alla rete elettrica, oppure da pile a combustibile che utilizzino una fonte di energia pulita come l'idrogeno prodotto a sua volta con elettricità a basse emissioni di carbonio (utilizzata

per scindere molecole d'acqua,  $H_2O$ , in idrogeno e ossigeno). Anche i biocombustibili liquidi di tipo sintetico come il metanolo possono essere prodotti con processi industriali basati su energia a basse emissioni di carbonio.

Analogamente, gli edifici, che oggi vengono riscaldati attraverso la combustione di carbone, petrolio o gas naturale direttamente sul posto, potrebbero esserlo mediante pompe di calore alimentate con elettricità generata con metodi a basse emissioni di carbonio. In tal modo si eliminerebbe l'emissione diretta di  $CO_2$  dall'edificio. Una pompa di calore è in pratica un frigorifero che funziona a ciclo inverso, pompando cioè calore da un serbatoio relativamente freddo a uno relativamente caldo. Nel caso di un edificio la pompa preleva il calore dall'esterno (per esempio dal sottosuolo in inverno) e lo pompa all'interno. Poiché il calore viene trasferito da un serbatoio esterno relativamente freddo (situato nel terreno) a uno relativamente caldo (all'interno dell'edificio), dev'essere «pompat» in senso opposto al suo flusso naturale (come quando si pompa dell'acqua verso l'alto).

Molti processi industriali possono essere riconvertiti dal consumo diretto di combustibili (per esempio nel caso di forni) al calore generato da pile a idrogeno e altre fonti alimentate a elettricità. Anche in questo caso, come per i veicoli e gli edifici, l'utilizzo di elettricità a basse emissioni di carbonio è un modo per affrancarsi dai combustibili fossili e ridurre così le emissioni industriali di  $CO_2$ . Alcuni processi industriali che oggi generano più emissioni, come la fabbricazione di acciaio, sono ampiamente riconfigurabili nell'ambito di un'economia a basse emissioni di carbonio.

**Figura 12.16** Le modalità di riduzione delle emissioni entro il 2050 in California



Wedge Category	Emissions Reduction Mt CO <sub>2</sub> e (% of Total)		Types (and Numbers) of Measures Used	Key Attributes in 2050
	2030	2050		
Energy Efficiency	102 (33%)	223 (28%)	Building EE (18), Vehicle EE (9); Other EE (6)	Improve energy efficiency 1.3% per year on average for 40 years
Electricity Decarbonization	72 (23%)	217 (27%)	High renewables, high nuclear, high CCS, and mixture of the three	Meet 90% of generation requirement with CO <sub>2</sub> -free sources. Equivalent decarbonization in each scenario
Smart Growth	13 (4%)	41 (5%)	Reductions in vehicle miles traveled (VMT) (6)	VMT reduced in light duty vehicles (LDV) by 10%, freight trucks 20%, other transportation 20%
Rooftop PV	8 (3%)	21 (3%)	Residential and commercial PV roofs (2)	Rooftop PV displaces 10% of electricity demand by 2050
Biofuels	18 (6%)	49 (6%)	Transportation biofuels: ethanol, biodiesel, biojet fuel (9); Residential, commercial, industrial biomethane (3)	By 2050, biomethane displaces 2% of natural gas use in buildings, and biofuels displace 10-20% of petroleum-based fuels for vehicles
Non-Energy, Non-CO <sub>2</sub>	67 (22%)	116 (15%)	Cement, agriculture, and other (3)	Non-fuel, non-CO <sub>2</sub> GHG emissions reduced 80% below baseline
Electrification	29 (9%)	124 (16%)	Transportation electrification (9); Other end-use electrification (5)	75% of LDV gasoline use displaced by PHEVs & electric vehicles; 30% of fuel use in other transport sectors electrified; 85% electrification of non-heating/cooling fuel use in buildings; 50% electrification of industrial fuel uses
<b>Baseline Case Emissions</b>	<b>688</b>	<b>875</b>		
<b>Mitigation Case Emissions</b>	<b>380</b>	<b>85</b>		
<b>Total Reduction</b>	<b>308</b>	<b>791</b>		

Fonte: Williams James H., Andrew DeBenedictis, Rebecca Ghanadan, Amber Mahone, Jack Moore, William R. Morrow III, Snuller Price et al., 2012, «The Technology Path to Deep Greenhouse Gas Emissions Cuts by 2050: The Pivotal Role of Electricity», *Science*, 335(6064), pp. 53-59. Riprodotto per concessione di AAAS

In conclusione, gli autori dello studio californiano hanno individuato un percorso per realizzare l'ambizioso obiettivo di ridurre dell'80 per cento entro il 2050 le emissioni di CO<sub>2</sub>. Questo percorso è rappresentato nella [Figura 12.16](#) (Williams et al., 2012, p. 54). La linea retta in alto (*baseline*) indica la traiettoria BAU delle emissioni in California, destinate ad aumentare per effetto della crescita economica di lungo periodo. La traiettoria di attenuazione raccomandata è la curva situata più in basso. La spiegazione dello scostamento tra le varie curve va ricercata nell'adozione o meno delle varie modalità di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> elencate nella tabella sottostante. La zona più in alto, per esempio, indica la riduzione di emissioni grazie a interventi di efficienza energetica; la seconda la riduzione dovuta alla generazione di elettricità a basse emissioni di carbonio (decarbonizzazione); la

zona più in basso la riduzione dovuta al cambiamento di combustibili (elettrificazione), per esempio attraverso l'adozione di veicoli elettrici in sostituzione di quelli con motore a combustione interna.

Ci sono poi categorie meno rilevanti di fonti di energia a basse emissioni di CO<sub>2</sub>, come i biocombustibili. Nel caso di questi ultimi si utilizzano biomasse per produrre un combustibile liquido che può sostituire quello di origine fossile. Esistono vari percorsi biologici per produrre biomasse e convertirle in combustibili, ma non di rado la produzione di biomasse è in competizione con quella di cibo. È questo il principale problema del grande programma statunitense per convertire granturco in etanolo attraverso la respirazione anaerobica dei fermenti. Il dirottamento della produzione di mais verso questo programma ha fatto salire i prezzi delle derrate alimentari (sottraendo mais alle riserve di cibo e di mangimi) senza peraltro contribuire in misura significativa a ridurre le emissioni nette di CO<sub>2</sub>.

### *Soluzioni regionali per la produzione di energia rinnovabile*

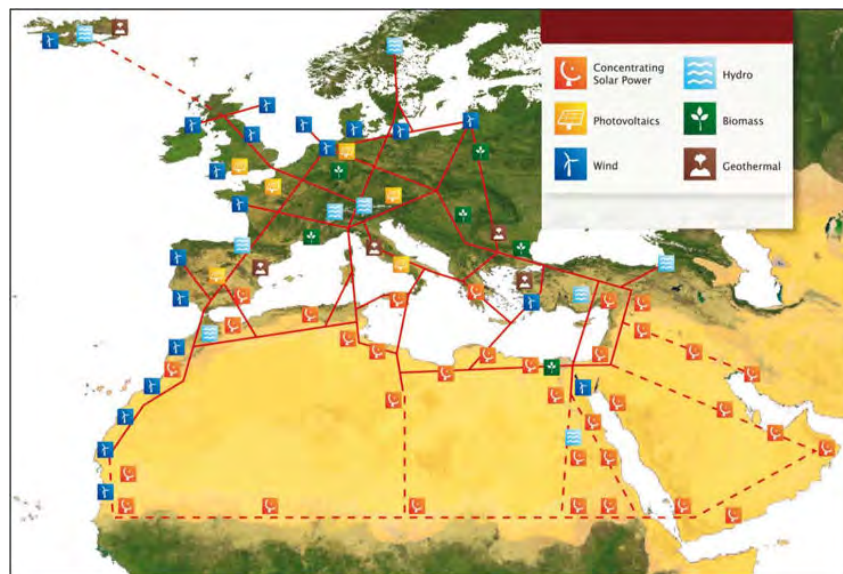
Lo sfruttamento di fonti di energia rinnovabile come il vento e il sole presenta altre due criticità. La prima è che il grosso del potenziale di energia rinnovabile è situato spesso a grande distanza dalle aree più densamente popolate. Il potenziale di energia solare, per esempio, è particolarmente elevato nelle aree desertiche. La seconda è che sia l'energia eolica che quella solare sono fonti intermittenti. L'energia solare varia secondo modalità che in parte sono preventivabili, in base per esempio all'orario, e in parte non preventivabili, legate per esempio alla presenza casuale di una coltre nuvolosa. Anche i venti variano in modo imprevedibile. Persino siti estremamente ventosi a volte vanno incontro a condizioni di calma in cui per ore, o per giorni, l'energia generata è poca; inoltre, in molte aree i venti variano molto a seconda della stagione.

Ciò ha tre principali implicazioni. La prima è che lo sfruttamento su larga scala delle energie rinnovabili richiederà perlopiù la costruzione di nuove infrastrutture di trasmissione per trasferire l'energia dai luoghi remoti dove viene prodotta alle aree dove si concentra la popolazione. La seconda è che l'attrattività di queste fonti aumenta molto quando esiste la possibilità di immagazzinare l'energia rinnovabile per ore, giorni o periodi ancora più lunghi. Oggi molte tecnologie, alcune emergenti, altre ampiamente collaudate, consentono di farlo. La terza implicazione è che è estremamente conveniente far confluire le diverse fonti di energia rinnovabile in un'unica rete di trasmissione. Quando il cielo è nuvoloso su una parte della rete, probabilmente sarà soleggiato in altre della stessa rete, e ciò può contribuire a ridurre le oscillazioni.

Vediamo tre esempi di progetti per generare e distribuire su larga scala l'energia ricavata da fonti rinnovabili. Nessuno è stato realizzato, ma ognuno di essi viene seriamente preso in considerazione sia da governi che da investitori privati.

Il primo riguarda DESERTEC, per collegare Nord Africa, Medio Oriente ed Europa in un'unica rete ([Fig. 12.17](#)). Questo sistema sfrutterebbe il grande potenziale solare ed eolico del Nord Africa e della Penisola arabica sia per fornire energia a queste economie che per esportare l'eccedenza in Europa. La realizzazione di questa idea pone sfide enormi: dal costo, stimato in varie centinaia di miliardi di dollari, alle difficoltà tecniche che comporta la gestione di una rete sterminata basata prevalentemente su fonti intermittenti. Ma questo modello potenzialmente è in grado di offrire una soluzione di fondo alla sfida irrisolta di una decarbonizzazione profonda dell'Europa, e al tempo stesso di dare un'enorme spinta alle economie del Nord Africa e del Medio Oriente.

**Figura 12.17** Il progetto energetico DESERTEC

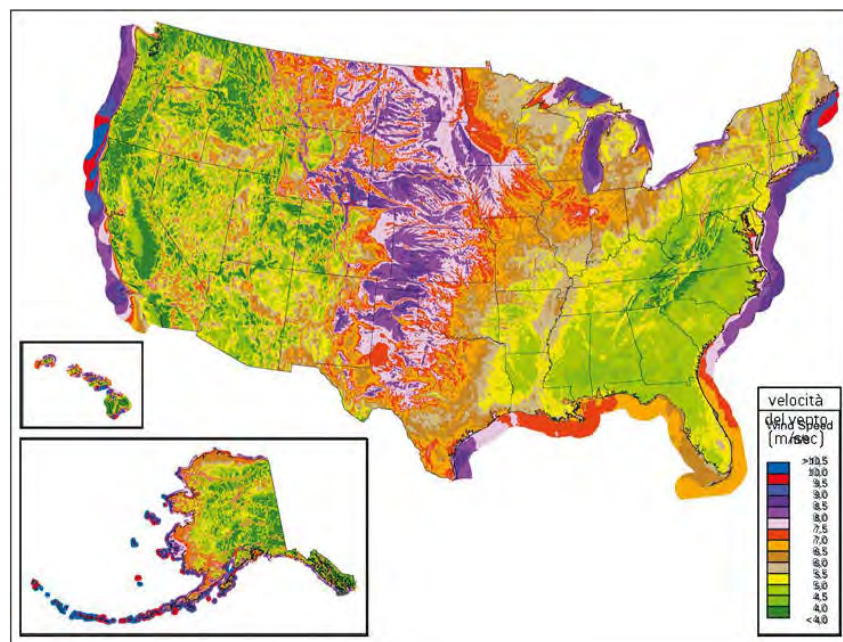


*Fonte:* DESERTEC

Un secondo progetto di punta riguarda lo sfruttamento dell'enorme potenziale eolico offshore degli Stati Uniti ([Fig. 12.18](#)). I fautori dell'energia eolica hanno persuasivamente argomentato che i venti al largo della costa orientale potrebbero sopperire virtualmente a gran parte del fabbisogno di elettricità del Nord-Est degli USA, dalla Virginia al Maine. Ma nonostante le tante proposte e business plan, lo sfruttamento dell'energia eolica d'alto mare è ancora di là da venire, a causa di problematiche e discussioni di natura normativa, politica

e ambientale. Ci sono poi problemi tecnologici per i quali una soluzione appare possibile, a condizione di approfondirli adeguatamente in termini di ricerca e sviluppo (R&D), il che richiederebbe adeguate risorse pubbliche o private. Naturalmente, come si vede nella figura, il potenziale non sfruttato di energia rinnovabile degli Stati Uniti è molto più vasto, e comprende non solo i venti al largo delle loro coste, ma anche quelli di zone interne come il Dakota o l'energia solare del Mojave.

**Figura 12.18** Le risorse eoliche offshore degli Stati Uniti



*Fonte:* Elaborazione NREL su dati AWS Truepower

Un terzo progetto riguarda le grandi potenzialità idroelettriche delle cascate Inga, nel bacino del fiume Congo ([Fig. 12.19](#)). Il progetto della diga di Grand Inga, di cui si parla da cinquant'anni, produrrebbe fino a 40 gigawatt di energia idroelettrica: oltre un terzo dell'elettricità attualmente prodotta in tutta l'Africa. Tuttavia, le cascate si trovano in uno dei paesi meno finanziabili del mondo, la Repubblica Democratica del Congo. Diversi esperti della questione reputano oggi possibile un accordo tra i paesi della regione – Repubblica Democratica del Congo, Congo (Brazzaville), Burundi, Ruanda e forse Sudafrica – per promuovere congiuntamente un progetto multilaterale. Tra i potenziali finanziatori (i costi totali vengono stimati in circa 50 miliardi di dollari) ci sarebbero la Banca Africana di Sviluppo, la Banca Cinese di Sviluppo e il gruppo Banca Mondiale (compresa la Società Finanziaria Internazionale).



**Figura 12.19** Mappa del sito della diga di Grand Inga



*Fonte: International Rivers, Congo's Energy Divide Factsheet, giugno 2013, [www.internationalrivers.org/files/attached-files/congo\\_energy\\_divide\\_factsheet.pdf](http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/congo_energy_divide_factsheet.pdf)*

I progetti per la produzione su larga scala di energia a zero emissioni di carbonio sono alla nostra portata. Ma sono operazioni politicamente molto complesse, richiedono massicci investimenti preventivi e presuppongono ulteriori approfondimenti in termini di ricerca e sviluppo per dare risultati davvero fruibili. Insomma, la produzione massiccia di energia rinnovabile è possibile, ma tutt'altro che scontata: affinché si realizzi occorrerà un serio impegno globale a favore dell'energia a basse emissioni di carbonio.

### ***Cattura e stoccaggio del carbonio***

Oltre all'efficienza energetica, all'elettricità a basse emissioni di carbonio e alla transizione a nuovi tipi di combustibile esiste potenzialmente anche un altro modo per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>. Oggi, quando si bruciano combustibili di questo tipo, la CO<sub>2</sub> entra nell'atmosfera, rischiando di rimanervi per decenni o addirittura per secoli. Una soluzione potenziale è catturare la CO<sub>2</sub> evitando che si accumuli nell'atmosfera. Per farlo sono stati proposti sostanzialmente due modi. Il primo consiste nell'intercettare la CO<sub>2</sub> direttamente nei siti in cui viene generata (per esempio una centrale energetica) e nell'immagazzinarla sotto terra in un deposito geologico appropriato (per esempio un giacimento petrolifero dismesso). La seconda soluzione potrebbe consistere nel lasciare che la CO<sub>2</sub> venga rilasciata nell'atmosfera rimuovendola in un secondo tempo mediante particolari procedimenti (come l'utilizzo di

composti chimici dotati della capacità di attrarla e assorbirla). Quest'ultimo approccio viene detto *direct air capture*, ossia «cattura diretta nell'aria» (Lackner et al., 2012).

Se la cattura e lo stoccaggio del carbonio (*carbon capture and sequestration*, o CCS) si dimostrasse efficace, avremmo trovato una fantastica soluzione per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> senza dover cambiare le attuali tecnologie o il mix energetico! Anziché passare a nuove fonti di energia a zero emissioni, potremmo continuare a usare i combustibili fossili e smaltire in un secondo tempo la CO<sub>2</sub> emessa, catturandola presso la centrale energetica o direttamente nell'aria. Alcune compagnie petrolifere hanno presentato degli scenari di cambiamento climatico in cui l'attenuazione della CO<sub>2</sub> viene in gran parte ottenuta attraverso un approccio CCS.

Attualmente si discute vivacemente, sia in ambito tecnico che politico, sulla fattibilità e sulla convenienza dell'uso su larga scala di tecnologie CCS. Sorgono infatti molte domande. Primo, quanto costerà catturare su larga scala la CO<sub>2</sub> con l'uno o con l'altro metodo? Secondo, quanto costerà trasferire la CO<sub>2</sub> attraverso una nuova rete di condutture per poi immagazzinarla in modo sicuro in qualche deposito geologico sotterraneo? Terzo, se la CO<sub>2</sub> viene sotterrata (per esempio in un giacimento petrolifero dismesso, o magari in una falda acquifera salina in grado di trattenerla), siamo sicuri che resti dove la mettiamo, e non riaffiori in superficie per liberarsi di nuovo nell'atmosfera? La fattibilità su larga scala di progetti di questo tipo presuppone tassi di dispersione molto bassi.

I governi, compresi quelli degli Stati Uniti, dei paesi della UE, dell'Australia e della Cina, parlano da almeno dieci anni di impiegare su larga scala il CCS, ma occorre ancora molto lavoro di R&D per testarne le potenzialità economiche e geologiche. Ricordiamo che affinché il CCS abbia un ruolo di primo piano nel risolvere il problema delle emissioni di CO<sub>2</sub> sarebbe necessario catturare e stoccare ogni anno decine di miliardi di tonnellate di CO<sub>2</sub>. Mentre potrebbe essere possibile che il CCS si dimostri fattibile ed economico solo su piccola scala, nei casi in cui la prossimità delle centrali di produzione di energia o di siti geologici adatti allo stoccaggio ne rende i costi particolarmente contenuti.

### ***La geoingegneria come opzione estrema (disperata?)***

Infine, circola anche un'altra idea: la cosiddetta geoingegneria. Il concetto di fondo è che se le emissioni di carbonio non si possono fermare a costi ragionevoli o in tempo utile, forse esistono altri modi per compensare o contrastare gli effetti dell'aumento di CO<sub>2</sub>. Se continuasse ad aumentare riscaldando pericolosamente il pianeta, secondo alcuni scienziati si potrebbe per esempio immettere deliberatamente nell'atmosfera particelle nebulizzate di solfati al fine di offuscare la luce solare in arrivo e raffreddare così il pianeta, neutralizzando

gli effetti di riscaldamento della CO<sub>2</sub>. Un'altra idea è quella di piazzare nello spazio colossali specchi al fine di deviare una parte delle radiazioni solari in arrivo. Si tratta, evidentemente, di idee estreme, e forse totalmente inattuabili.

Un altro enorme problema di queste suggestioni è che l'azione volta a controbilanciare gli effetti della CO<sub>2</sub> (per esempio la deliberata emissione di aerosol di solfati) potrebbe avere enormi controindicazioni (come l'inquinamento dell'aria o l'attenuazione della luce solare), «risolvendo» così il problema CO<sub>2</sub> ma creando problemi ancora maggiori o di esito imprevedibile. Ricordiamo che se cercassimo di compensare il riscaldamento da CO<sub>2</sub> aggiungendo all'atmosfera aerosol di solfati le concentrazioni di CO<sub>2</sub> di fatto continuerebbero ad aumentare. Questo incremento protratto avrebbe due enormi implicazioni. Innanzitutto, se a un certo punto per qualche ragione smettessimo di immettere solfati nell'atmosfera, il riscaldamento dovuto alla CO<sub>2</sub> si renderebbe subito evidente. Le temperature aumenterebbero non appena gli aerosol di solfati venissero riportati al suolo (per esempio dalla pioggia). Secondo, anche se gli aerosol di solfati riuscissero temporaneamente a bilanciare l'effetto di riscaldamento della CO<sub>2</sub>, le sue elevate concentrazioni nell'atmosfera continuerebbero ad accrescere l'acidità degli oceani.

Per questi motivi appare molto improbabile che cercare di bilanciare con la geoingegneria la concentrazione di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera potrà mai consentire all'umanità di immetterne come se niente fosse. Molto probabilmente l'alternativa migliore consiste nel mantenere le emissioni di CO<sub>2</sub> al di sotto della traiettoria che porta a un aumento della temperatura inferiore a 2 °C.

### [Azioni e adattamento](#)

Ridurre in modo sostanziale le emissioni umane di GHG è possibile. Le tecnologie sono alla nostra portata. Efficienza energetica, elettricità a basse emissioni di carbonio e cambio di combustibili (per esempio elettrificazione di edifici e veicoli) sono tutte attività necessarie. Forse anche la cattura e lo stoccaggio del carbonio potranno essere utili. Ma anche qualora gli sforzi in queste direzioni dovessero avere pieno successo, l'accumulo di CO<sub>2</sub> proseguirebbe ancora per anni, e il cambiamento climatico e il riscaldamento globale non si fermerebbero. Insomma, è già troppo tardi per evitare ulteriori danni al clima.

In realtà, la situazione è persino peggiore di così. Supponiamo (irrealisticamente!) di poter immediatamente azzerare ogni nuova emissione netta, mantenendo la quantità di CO<sub>2</sub> e di altri GHG nell'atmosfera ai livelli del 2014. Ciò non basterebbe a bloccare il riscaldamento globale. La temperatura media della Terra finora è aumentata di 0,9 °C rispetto alla fase preindustriale, ma gli oceani (che hanno un'enorme capacità di assorbire calore) non si sono

ancora riscaldati nella stessa misura della terraferma, e quando lo faranno, in linea con le concentrazioni di GHG, la temperatura media della Terra probabilmente aumenterà di ulteriori 0,6 °C rispetto a oggi (per un riscaldamento totale di 1,5 °C). Si prepara dunque un ulteriore riscaldamento, riconducibile a due cause: l'«inerzia termica» (il ritardo con cui si riscaldano gli oceani) e l'inevitabilità di un ulteriore accumulo di gas serra nel breve termine.

Per queste ragioni siamo costretti non solo a prevenire i futuri cambiamenti climatici decarbonizzando il sistema dell'energia (e intervenendo sugli altri GHG), ma anche a imparare a convivere con una certa dose di cambiamento climatico. Se brilleremo per diligenza e cooperazione a livello globale, riusciremo forse a impedire l'aumento di 2 °C della temperatura media globale rispetto al livello preindustriale, ma anche in questo caso l'aumento di temperatura porterà con sé enormi cambiamenti, compresi siccità, inondazioni, ondate di calore e tempeste estreme. Dobbiamo prepararci a queste evenienze.

L'adattamento richiederà cambiamenti in molti settori. Nell'agricoltura bisognerà adottare colture più resilienti alle temperature elevate e all'aumento di frequenza delle inondazioni o della siccità (a seconda dei luoghi). Le città andranno protette dall'innalzamento degli oceani e dalla maggiore probabilità di tempeste e inondazioni. Alcune malattie, come la malaria, si estenderanno geograficamente a causa dell'aumento delle temperature. Anche la biodiversità ne risentirà, poiché alcuni animali e piante non sono in grado di adattarsi alle nuove condizioni climatiche, e per evitare l'estinzione di alcune specie occorreranno grandi sforzi. Insomma, l'elenco degli interventi di adattamento è lunghissimo e varia a seconda del luogo.

### ***Strumenti delle politiche di decarbonizzazione profonda***

Gli economisti sottolineano giustamente che per incentivare adeguatamente produttori e consumatori a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> ed evitare le «esternalità» che il cambiamento climatico indotto dalla CO<sub>2</sub> porta con sé occorrono dei correttivi di prezzo. Il biossido di carbonio impone alla società (generazioni future comprese) costi elevati, ma questi costi sociali non gravano su chi emette CO<sub>2</sub>. Il risultato è che il mercato non ha incentivi ad abbandonare i combustibili fossili a favore di quelli alternativi. L'ideale sarebbe se le scelte di produttori e consumatori tra le varie tecnologie energetiche alternative fossero tali da minimizzare i reali costi sociali dei consumi di energia, compresi quelli del cambiamento climatico e delle conseguenze negative per la salute derivanti dall'uso di fonti energetiche inquinanti. Su entrambi i fronti – clima e salute – gli utilizzatori di combustibili fossili dovrebbero pagare un prezzo più alto rispetto a chi consuma energia pulita, se si vuole favorire la transizione a un'economia a basse emissioni di carbonio.

Ci sono vari modi per superare in parte o del tutto l'attuale inadeguatezza dei prezzi per l'uso di combustibili fossili. Il modo più semplice consiste nel far pagare a tutti gli utilizzatori di combustibili fossili la cosiddetta *carbon tax* pari al costo sociale dell'emissione di CO<sub>2</sub>. In tal modo il costo del carbone, del petrolio e del gas aumenterebbe rispetto all'energia eolica, solare e nucleare e alle altre fonti a basse emissioni di carbonio, inducendo i consumi energetici a spostarsi verso opzioni a basse emissioni (naturalmente, se queste alternative implicano a loro volta dei costi sociali, per esempio rischi di incidenti nucleari, anche nel loro caso il prezzo dovrebbe riflettere i costi sociali reali, compresi quei rischi). Gli economisti hanno proposto una *carbon tax* dell'ordine di 25-100 dollari per tonnellata, equivalente al costo sociale stimato di una tonnellata di CO<sub>2</sub> emessa. Molto probabilmente nel tempo l'importo dovrebbe aumentare per rispecchiare il maggior costo sociale delle emissioni di CO<sub>2</sub> dovuto al peggioramento della situazione climatica.

Un approccio alternativo non dissimile, adottato in Europa e in alcuni stati USA, consiste in un sistema di autorizzazioni che prevede che per emettere CO<sub>2</sub> si debba acquistare un permesso. L'unica differenza rispetto alla *carbon tax* è che in questo caso chi emette CO<sub>2</sub>, anziché pagare una tassa, compra sul mercato, oppure dal governo, il permesso per farlo. Se un soggetto intende emettere più CO<sub>2</sub> (per esempio perché l'impresa cresce e consuma più energia) può acquistare sul mercato ulteriori permessi dalle imprese che riducono le proprie emissioni.

Da vent'anni si discute vivacemente se la *carbon tax* o i permessi di emissione siano le politiche giuste. Le tasse sulle emissioni di CO<sub>2</sub> probabilmente aiuteranno a rendere più prevedibile il prezzo futuro della CO<sub>2</sub>, mentre i permessi di emissione potrebbero contribuire a prevedere in modo più attendibile le quantità emesse: in teoria, le emissioni totali sono più prevedibili se trovano un limite nella disponibilità di permessi; in realtà, i sistemi di permesso raramente sono credibili, perché se si prevede che scarseggino il loro prezzo salirà e i governi finiranno per concederne di più. In linea di principio le tasse sono molto più facili da gestire, mentre i sistemi di permessi sono più facili da configurare in modo da tener conto di particolari interessi (per esempio concedendo permessi gratuiti a determinate industrie privilegiate in modo che abbiano il tempo di adattarsi alle fonti energetiche alternative). Probabilmente in futuro si useranno entrambi gli approcci, anche se i sistemi di tipo fiscale rimangono di gran lunga più affidabili, prevedibili e facili da gestire.

Un terzo modo di correggere i prezzi di mercato è quello delle «tariffe di *feed-in*». In questi casi il governo dice a un'azienda elettrica o a un produttore di energia: «Siamo disposti a comprare l'elettricità da te, e a pagarla un prezzo più alto, purché provenga da una fonte a basse emissioni di carbonio, come l'energia solare». Anziché tassare la CO<sub>2</sub>, il governo favorisce le fonti alternative. Questi incentivi positivi possono essere molto efficaci

nell'indurre le aziende a generare energia a basse emissioni di carbonio. Il principale problema delle tariffe di *feed-in* rispetto alla *carbon tax* è che i bilanci pubblici potrebbero non avere risorse sufficienti a sovvenzionare l'energia pulita. E in effetti, dopo la crisi finanziaria del 2008, diversi paesi che avevano promesso tariffe di *feed-in* hanno dovuto fare marcia indietro.

### ***Il progresso tecnologico come arma a doppio taglio***

È rassicurante pensare che i progressi tecnologici consentiranno all'umanità di trovare un modo sicuro, efficiente e relativamente poco costoso per compiere la transizione dai combustibili fossili a un'economia a basse emissioni di carbonio che si basi sui tre pilastri dell'efficienza energetica, dell'elettricità a basse emissioni e del cambio di combustibili. Tra i tanti avanzamenti tecnologici recenti in questo campo possiamo citare le forti riduzioni del costo dell'energia eolica e solare, i progressi dell'energia geotermica, i perfezionamenti delle batterie per veicoli elettrici, le *smart grid* elettriche, i miglioramenti dei materiali da costruzione, una migliore gestione dei rifiuti, nuovi criteri di progettazione degli edifici per ridurre i consumi di energia a fini di riscaldamento, raffreddamento e ventilazione. E sono in vista ulteriori, significativi progressi, come la possibilità di catturare la CO<sub>2</sub> direttamente nell'aria, lo stoccaggio dell'energia rinnovabile ad andamento intermittente, sistemi molto più efficienti per trasmettere l'energia su lunghe distanze, biocombustibili avanzati e nuove nanotecnologie per materiali da costruzione più forti e leggeri. I progressi della tecnologia potrebbero salvarci.

Ma non dobbiamo nemmeno peccare d'ingenuità confidando nel potere salvifico della tecnologia. Paradossalmente, in un mondo di esternalità (quali indubbiamente sono le emissioni di CO<sub>2</sub>) i progressi tecnologici a volte peggiorano la situazione anziché migliorarla, esasperando per esempio la spinta allo sfruttamento di fonti energetiche ad alte emissioni di carbonio. Il dato di fatto è che negli ultimi anni i settori del petrolio e del gas hanno raggiunto livelli tecnologici molto sofisticati, accrescendo drasticamente la capacità di trovare, sviluppare, produrre e trasportare energia basata su combustibili fossili! Eccone qualche esempio.

Il primo esempio è un'autentica meraviglia tecnologica: un impianto galleggiante per la produzione di gas naturale liquefatto (GNL), ideato e realizzato da Royal Dutch Shell e destinato presto a entrare in esercizio (Shell, 2014). Descritto come la più grande struttura mai messa in mare dall'uomo, l'impianto raffredderà il gas naturale dei giacimenti offshore producendo GNL destinato poi al trasporto via mare. Oggi il gas estratto al largo deve essere trasferito mediante condutture fino a un impianto terrestre che lo trasforma in GNL: una modalità di trasferimento che rende antieconomico lo sfruttamento dei giacimenti di metano

troppo distanti dalla terraferma, mentre la nuova struttura in costruzione apre inedite possibilità di sfruttamento, anche perché i gasdotti, oltre che costosi, sono vulnerabili a tempeste, perdite, rotture e altri incidenti in mare aperto. Ecco dunque una meraviglia della tecnica che avrà l'effetto di accelerare la produzione e il consumo di gas naturale.

Un secondo esempio di progresso tecnologico prevede lo sfruttamento delle vaste riserve canadesi di sabbie bituminose: depositi di sabbia e roccia contenenti bitume, una forma di petrolio particolarmente vischiosa. Le sabbie bituminose del Canada (come quelle del Venezuela) sono enormi giacimenti che se sfruttati aumenterebbero fortemente la quantità di petrolio disponibile sui mercati mondiali. Fino a poco tempo fa la produzione era troppo costosa, ma ora il combinato effetto dei progressi nelle tecnologie di estrazione e lavorazione e dell'aumento dei prezzi petroliferi mondiali rende remunerativo lo sfruttamento di questi giacimenti. Ne è un esempio la Keystone XL Pipeline, un progetto altamente controverso per costruire un nuovo oleodotto che trasporterebbe il petrolio dal Canada alle raffinerie del Golfo del Messico, da dove poi il prodotto raffinato in gran parte proseguirebbe verso i mercati globali: un progresso tecnologico, sì, ma che porterebbe con sé un gravissimo inquinamento locale e un grande incremento della disponibilità di combustibili fossili, che tenderebbe ad accelerare ulteriormente il cammino del mondo verso e oltre la soglia dei 2 °C di aumento della temperatura.

Un terzo esempio saliente di progresso tecnologico è rappresentato dalla trivellazione orizzontale e dalla fratturazione idraulica (*fracking* o *hydrofracking*) a fini di estrazione del gas naturale imprigionato nelle rocce argillose. Il processo prevede la perforazione, prima verso il basso e poi orizzontalmente, di rocce che nella propria struttura porosa contengono metano. Per liberarlo si fa penetrare nella roccia una miscela ad alta pressione di fluidi e materiali di perforazione, producendo così fratture che consentono al gas di risalire in superficie, dove viene raccolto. Negli ultimi anni l'improvvisa fortuna del gas da argille o *shale gas* (e dello *shale oil*) ha trasformato lo scenario energetico e il paesaggio rurale degli Stati Uniti, con risultati altamente controversi. Da un lato gli USA stanno vivendo un vero e proprio boom del petrolio e del gas; dall'altro, questo processo genera un massiccio inquinamento locale e rilancia i combustibili fossili, procrastinando, se non addirittura bloccando, una risoluta transizione all'energia a basse emissioni di carbonio.

Tutti e tre questi sviluppi hanno molto accresciuto la capacità mondiale di sfruttare le riserve di combustibili fossili. Ma a questo punto dobbiamo fermarci e chiederci se, nel rallentare la tanto necessaria transizione all'energia a basse emissioni di carbonio, stiamo davvero facendo un favore a noi stessi. Questi progressi ci stanno rendendo più difficile, anziché più facile, rispettare i limiti del nostro budget di carbonio. Hanno complicato ancora di più le scelte politiche sul cambiamento climatico, offrendo alla lobby dei combustibili

fossili qualcosa di importante da esibire: risorse vere che procurano profitti reali (e molto abbondanti). Tuttavia, nessuno di questi sviluppi cambia la verità di fondo, e cioè che per ottenere ritorni di mercato a breve termine stiamo continuando a procedere su una strada che a lungo termine espone il pianeta a gravi rischi.

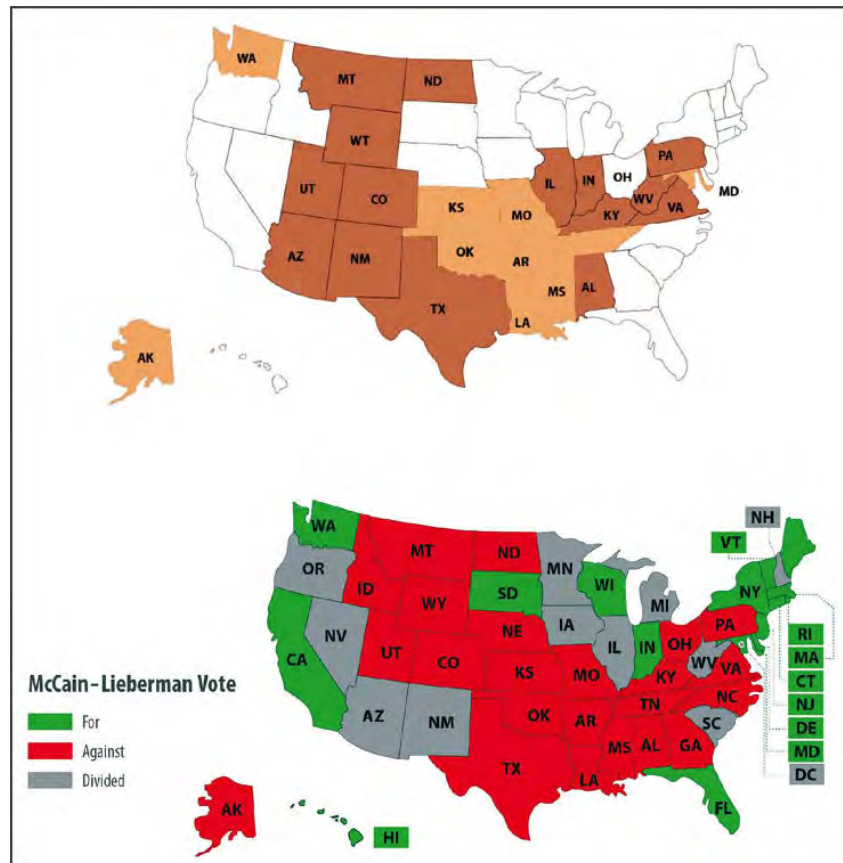
### La politica di attenuazione del biossido di carbonio

Per arrivare a un mondo a basse emissioni di carbonio sono molti gli ostacoli di tipo tecnologico, economico, ingegneristico e organizzativo da superare. Arrivare a un'economia a basse emissioni di carbonio non sarà affatto facile. Occorrerà una seria pianificazione, da affiancare all'azione delle forze di mercato. Occorrerà una cooperazione globale per investire nel perfezionamento delle tecnologie a basse emissioni di carbonio. Occorrerà l'impegno a una decarbonizzazione molto più profonda di quella cui oggi pensa la maggior parte dei governi. L'approccio giusto consiste nel prendere atto che nel 2050 dovremo aver ridotto le emissioni, rispetto a oggi, di oltre il 50%, e poi fare un'operazione di *backcasting*, programmare «a ritroso», dal 2050 al presente, i tempi di tutta una serie di profondi cambiamenti del sistema energetico. Nessuna di queste cose è facile, tutt'altro.

Ma forse il maggior ostacolo è di tipo politico, almeno nei paesi che dispongono di vaste riserve di carbone, petrolio e gas. L'industria dei combustibili fossili è probabilmente la lobby più potente negli Stati Uniti e nella maggior parte degli altri paesi produttori. Il principale impedimento a un grande accordo globale sul cambiamento climatico rimangono proprio le posizioni negoziali dei grandi produttori, Stati Uniti, Canada, Cina, Russia e paesi del Golfo Persico: posizioni che a loro volta riflettono soprattutto considerazioni politiche interne.

**Figura 12.20** Stati produttori di carbone e voto sui Climate Stewardship Acts al Senato USA





Fonte: U.S. Department of Energy, U.S. Senate

La [Figura 12.20](#) presenta due cartine degli USA. In quella in alto, le aree contrassegnate in marrone rappresentano gli stati che producono carbone: la metà all'incirca. In quella in basso sono indicati, in rosso, gli stati i cui rappresentanti in Senato hanno votato contro i Climate Stewardship Acts (noti anche come McCain-Lieberman Acts) che si proponevano di introdurre un sistema obbligatorio di *cap-and-trade* sui GHG. La corrispondenza tra le due cartine è pressoché totale. Gli interessi legati al carbone, al petrolio e al gas finanziano i politici dei cosiddetti *brown states*, e sono riusciti finora a esercitare un potere di veto sulla legislazione federale per il controllo del clima. La stessa cosa accade nel resto del mondo, rendendo estremamente difficile fare passi avanti. È anche interessante notare come molti dei *green states* della mappa di voto abbiano varato programmi di attenuazione a livello statale, come la California.

La politica globale sul cambiamento climatico è in gran parte ferma al 1992, quando i governi del mondo, in occasione del Summit della Terra di Rio, approvarono l'UNFCCC. Questa Convenzione è un documento meditato ed equilibrato che indica la via per arrivare a un'attenuazione su scala globale. Il principale obiettivo del trattato è descritto con chiarezza all'articolo 2:

L'obiettivo ultimo della presente Convenzione e di tutti i relativi strumenti giuridici che la Conferenza delle Parti può adottare è di *stabilizzare*, in conformità alle pertinenti disposizioni della Convenzione, *le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello tale che sia esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico* ([corsivo aggiunto]; UN, 1992b)

Quest'obiettivo è assolutamente sensato e in anni più vicini a noi è stato definito in modo ancor più preciso e concreto, specificando che il livello di «pericolosa interferenza delle attività umane» coincide con un aumento di 2 °C della temperatura media globale. Eppure, dal 1994, quando l'UNFCCC, dopo la ratifica di un numero sufficiente di paesi, è entrata in vigore, il mondo non è riuscito ad attuarne correttamente le disposizioni. Le parti firmatarie hanno continuato a incontrarsi tutti gli anni: nel 2014 a Lima si è svolta la ventesima sessione della Conferenza delle Parti (COP20). Ma ancora non si è riusciti neanche a rallentare l'aumento annuale delle emissioni di GHG, e tanto meno a piegarne verso il basso la curva.

Il primo importante tentativo di dare attuazione al trattato è stato fatto nel 1997 con la firma del Protocollo di Kyoto (UN, 1998): un accordo dei paesi ad alto reddito per ridurre entro il 2012 mediamente del 20 per cento rispetto al 1990 le proprie emissioni. I paesi in via di sviluppo, comprese economie emergenti in rapida crescita come la Cina, non avevano specifici target di emissione da rispettare. Il trattato non ha funzionato. Da una parte, gli Stati Uniti non lo hanno mai sottoscritto e l'Australia e il Canada, pur avendolo sottoscritto, non l'hanno recepito. Dall'altra, le emissioni della Cina e di altri paesi emergenti sono salite alle stelle, mantenendo i livelli totali di emissione su una traiettoria di forte crescita.

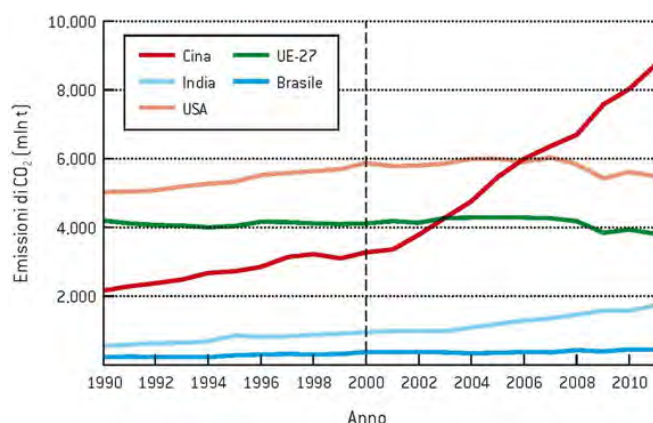
Dal 1992 il Senato USA (la cui ratifica è costituzionalmente necessaria) è stato ostaggio non solo delle lobby del carbone, del petrolio e del gas, ma anche dell'idea secondo cui gli Stati Uniti non devono fare nulla se la Cina non fa almeno altrettanto. La logica alla base è che è «ingiusto» chiedere agli USA di agire prima, poiché ciò darebbe alla Cina una posizione di vantaggio competitivo nei commerci mondiali. Si tratta di uno strano senso di «giustizia», visto che gli USA per decenni hanno cambiato il clima di tutto il mondo senza minimamente preoccuparsi se fosse giusto imporre agli altri paesi costi enormi. Sebbene il Protocollo di Kyoto nel 1997 fosse stato sottoscritto anche dall'amministrazione Clinton, il presidente non sottopose mai il trattato al Senato per la ratifica, al fine di evitare una sconfitta certa.

L'UNFCCC attribuisce la responsabilità dell'attenuazione in prima battuta ai paesi ad alto reddito (elencandoli nell'Allegato 1), in quanto hanno più possibilità di sostenere i maggiori costi dell'energia a basse emissioni di carbonio e sono responsabili in misura più alta del passato aumento della CO<sub>2</sub>, mentre i paesi poveri hanno bisogno di tempo e di aiuto per recuperare il ritardo rispetto a quelli ricchi. La Cina ha insistito a lungo affinché Stati

Uniti ed Europa facessero da apripista, promettendo di seguire il loro esempio in un secondo tempo, non appena la sua economia avesse acquisito maggiore forza.

Dal 1992 a oggi, però, sono cambiate molte cose. La Cina è diventata la seconda economia del mondo ed è ormai di gran lunga al primo posto per emissioni di GHG. I motivi per cui l'economia cinese, pur non essendo grande come quella degli Stati Uniti, emette molto più CO<sub>2</sub>, sono tre: minor efficienza energetica (maggior input di energia per unità di PIL); maggior uso di carbone, che tra i combustibili fossili è quello a più alta intensità di CO<sub>2</sub> (che significa maggiori emissioni di CO<sub>2</sub> per unità di energia prodotta); maggiore industrializzazione dell'economia cinese, che comprende molti settori ad alta intensità di energia, come la siderurgia. Una delle ragioni per cui gli Stati Uniti e l'Europa emettono meno CO<sub>2</sub> della Cina è proprio che nel loro commercio con la Cina sono importatori netti di prodotti ad alta intensità di energia.

**Figura 12.21** I principali paesi produttori di emissioni da combustibili fossili: la Cina al primo posto nel mondo



Fonte: *The Policy Climate*, 2013, San Francisco, Climate Policy Initiative

Eppure, a oltre vent'anni di distanza dall'accordo sull'UNFCCC, la politica globale sta cambiando, e la Cina oggi viene invitata dai paesi di tutto il mondo ad assumere una maggiore leadership globale sul terreno dell'attenuazione del cambiamento climatico. La Cina ormai è molto più ricca di quanto non fosse nel 1992, ha avuto altri due decenni di crescita economica rapidissima e, come sottolinea la [Figura 12.21](#), è balzata al primo posto nel mondo per emissioni di GHG, dopo aver superato gli Stati Uniti intorno al 2007. A propria «discolpa» la Cina nota che ancor oggi le proprie emissioni pro capite di CO<sub>2</sub> sono molto inferiori a quelle degli Stati Uniti: circa 6,2 tonnellate di CO<sub>2</sub> per abitante, contro 17,6

tonnellate. In ogni caso, la leadership cinese riconosce esplicitamente di dover fare molto di più affinché il mondo raggiunga l'obiettivo dei 2 °C. Alle sollecitazioni esterne si aggiungono infatti pressioni interne. Per un verso il paese è molto vulnerabile al cambiamento del clima. Una parte significativa della Cina è già molto arida e probabilmente lo sarà ancora di più. Inoltre il paese è molto esposto a tempeste e altri eventi estremi, comprese grandi inondazioni. Questa forte vulnerabilità all'andamento del clima è una ragione forte per partecipare a uno sforzo globale di attenuazione.

Nelle principali città cinesi il forte inquinamento da smog è sempre più frequente. Il fenomeno deriva da una miscela di inquinamento industriale, massiccio ricorso al carbone e congestione del traffico automobilistico. Secondo stime recenti in alcune regioni del Nord l'inquinamento dell'aria riduce l'aspettativa di vita di ben 5 anni e mezzo! Il passaggio dal carbone all'energia a basse (o nulle) emissioni di carbonio arrecherebbe dunque alla Cina due enormi benefici: attenuazione del cambiamento climatico e miglioramento della salute dei cittadini.

Nel 2011, al COP17 di Durban, in Sud Africa, le parti firmatarie dell'UNFCCC hanno concordato di raggiungere entro il 2015 un accordo risolutivo per il controllo del clima che preveda per tutti i paesi impegni vincolanti all'attenuazione delle emissioni di GHG. A differenza della Convenzione quadro, che attribuiva ai paesi ricchi la responsabilità di agire per primi, il nuovo accordo dichiara che in linea di principio l'intervento riguarda tutti. Si tratta, almeno sul piano concettuale, di un importante progresso che apre la concreta possibilità che Stati Uniti, Cina e altri grandi paesi emittenti di GHG definiscano un nuovo approccio. Questo fatto è stato accolto come un passo avanti, anche se ovviamente va letto in prospettiva: la decisione di Durban 2011 è stata presa diciannove anni dopo la firma dell'UNFCCC del 1992, dà il via a negoziati ventitré anni dopo, nel 2015, e gli eventuali accordi saranno ratificati ventisei anni dopo, nel 2018, ed entreranno in vigore ventotto anni dopo, nel 2020. Non è esattamente così che dovrebbe regolarsi un mondo che si trova già oggi sull'orlo del precipizio e deve agire con la massima urgenza!

In termini pratici, di soluzione dei problemi, ogni regione del mondo si trova costretta ad attuare un programma di decarbonizzazione profonda razionale ed economicamente efficiente, fondato sui tre pilastri dell'efficienza energetica, dell'elettricità a basse emissioni di carbonio e del passaggio a nuovi tipi di combustibili. Tutto questo si può fare, a condizione che lo si voglia. Inoltre, il mondo dovrebbe concordare lo sviluppo di programmi congiunti di R&D per vincere alcune sfide chiave ai fini della riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, come uno stoccaggio efficace dell'energia di fonte rinnovabile intermittente e il CCS. Dovrebbe infine prevedere aiuti alla partecipazione dei paesi più poveri, per esempio aiutando l'Africa

a costruire la diga del Grand Inga. Insomma, le soluzioni sul clima ci sono: quello che manca è il tempo per rinviare ancora le azioni.

## SUBMISSION BY LATVIA AND THE EUROPEAN COMMISSION ON BEHALF OF THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES

Riga, 6 March 2015

**Subject: Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Member States**

### Introduction

1. The EU and its 28 Member States are fully committed to the UNFCCC negotiating process with a view to adopting a global legally binding agreement applicable to all Parties at the Paris Conference in December 2015 in line with the below 2°C objective.

### Intended nationally determined contribution (INDC) of the EU and its Member States

2. The Lima Conference confirmed the Warsaw decision that all Parties ready to do so should communicate their INDC in the first quarter of 2015 in a manner that facilitates the clarity, transparency and understanding of the INDC.
3. The EU and its Member States wish to communicate the following INDC. The EU and its Member States are committed to a **binding target of an at least 40% domestic reduction in greenhouse gas emissions by 2030 compared to 1990**, to be fulfilled jointly, as set out in the conclusions by the European Council of October 2014. In line with the Lima Call for Climate Action, in particular its paragraph 14, the following quantifiable information is hereby submitted:

ANNEX

<b>Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Member States</b>	
<b>Parties</b>	EU and its Member States (Belgium, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Denmark, Germany, Estonia, Ireland, Greece, Spain, France, Italy, Cyprus, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Hungary, Malta, Netherlands, Austria, Poland, Portugal, Romania, Slovenia, Slovakia, Finland, Sweden, United Kingdom) acting jointly
<b>Type</b>	Absolute reduction from base year emissions.
<b>Coverage</b>	Economy-wide absolute reduction from base year emissions.
<b>Scope</b>	All greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol: Carbon Dioxide (CO <sub>2</sub> ) <ul style="list-style-type: none"><li>• Methane (CH<sub>4</sub>)</li><li>• Nitrous Oxide (N<sub>2</sub>O)</li><li>• Hydrofluorocarbons (HFCs)</li><li>• Perfluorocarbons (PFCs)</li><li>• Sulphur hexafluoride (SF<sub>6</sub>)</li><li>• Nitrogen trifluoride (NF<sub>3</sub>)</li></ul>
<b>Base Year</b>	1990.
<b>Period</b>	1 January 2021- 31 December 2030.
<b>Reduction Level</b>	At least 40% domestic reduction in greenhouse gas emissions by 2030.
<b>% of Emissions Covered</b>	100%.
<b>Agriculture, forestry and other land uses</b>	Policy on how to include Land Use, Land Use Change and Forestry into the 2030 greenhouse gas mitigation framework will be established as soon as technical conditions allow and in any case before 2020.
<b>Net Contribution of International Market Based Mechanisms</b>	No contribution from international credits.

<b>Planning Process</b>	Domestic legally-binding legislation already in place for the 2020 climate and energy package. The existing legislation for land use, land-use change and forestry (EU Decision 529/2013) is based on the existing accounting rules under the second commitment period of the Kyoto Protocol. Legislative proposals to implement the 2030 climate and energy framework, both in the emissions trading sector and in the non-traded sector, to be submitted by the European Commission to the Council and European Parliament in 2015-2016 on the basis of the general political directions by the European Council, taking into account environmental integrity.
<b>Fair and ambitious</b>	The target represents a significant progression beyond its current undertaking of a 20% emission reduction commitment by 2020 compared to 1990 (which includes the use of offsets). It is in line with the EU objective, in the context of necessary reductions according to the IPCC by developed countries as a group, to reduce its emissions by 80-95% by 2050 compared to 1990. Furthermore, it is consistent with the need for at least halving global emissions by 2050 compared to 1990. The EU and its Member States have already reduced their emissions by around 19% on 1990 levels while GDP has grown by more than 44% over the same period. As a result, average per capita emissions across the EU and its Member States have fallen from 12 tonnes CO <sub>2</sub> -eq. in 1990 to 9 tonnes CO <sub>2</sub> -eq. in 2012 and are projected to fall to around 6 tonnes CO <sub>2</sub> -eq. in 2030. The emissions in the EU and its Member States peaked in 1979.
<b>Key Assumptions</b>	
<b>Metric Applied</b>	Global Warming Potential on a 100 year timescale in accordance with the IPCC's 4th Assessment Report.
<b>Methodologies for Estimating Emissions</b>	IPCC Guidelines 2006 and IPCC 2013 KP Supplement.
<b>Approach to accounting for agriculture, forestry and other land uses</b>	Comprehensive accounting framework, activity or land-based approach, for emissions and removals from land use, land-use change and forestry.
<b>Coverage</b>	
<b>Sectors/Source Categories</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energy <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Fuel Combustion <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Energy industries</li> <li>▪ Manufacturing industries and construction</li> <li>▪ Transport</li> <li>▪ Other sectors</li> <li>▪ Other</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Fugitive emissions from fuels <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solid fuels</li> <li>▪ Oil and natural gas and other emissions from energy production</li> </ul> </li> <li>○ CO<sub>2</sub> transport and storage</li> <li>• Industrial processes and product use <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mineral industry</li> <li>○ Chemical industry</li> <li>○ Metal industry</li> <li>○ Non-energy products from fuels and solvent use</li> <li>○ Electronic industry</li> <li>○ Product uses as substitutes for ODS</li> <li>○ Other product manufacture and use</li> <li>○ Other</li> </ul> </li> <li>• Agriculture <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Enteric fermentation</li> <li>○ Manure management</li> <li>○ Rice cultivation</li> <li>○ Agricultural soils</li> <li>○ Prescribed burning of savannas</li> <li>○ Field burning of agricultural residues</li> <li>○ Liming</li> <li>○ Urea application</li> <li>○ Other carbon-containing fertilisers</li> <li>○ Other</li> </ul> </li> <li>• Waste <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Solid waste disposal</li> <li>○ Biological treatment of solid waste</li> <li>○ Incineration and open burning of waste</li> <li>○ Wastewater treatment and discharge</li> <li>○ Other</li> </ul> </li> <li>• Land Use, Land-Use Change and Forestry set out in Decision 529/2013/EU <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Afforestation, reforestation</li> <li>○ Deforestation</li> <li>○ Forest management</li> <li>○ Cropland management</li> <li>○ Grazing land management</li> <li>○ Or equivalent land-based accounting using UNFCCC reporting categories</li> <li>○ Other categories/activities elected by the EU and its Member States as Parties to the Kyoto Protocol and its Doha Amendment.</li> </ul> </li> </ul>
--	---

## Follow up

4. The EU and its Member States urge all other Parties, in particular major economies, to communicate their INDCs by the end of March 2015 in a manner that facilitates their clarity, transparency and understanding.
  5. The EU and its Member States request the UNFCCC Secretariat to publish the INDC of the EU and its Member States on its website and to take it into account when preparing the synthesis report on the aggregate effect of the INDCs communicated by Parties.
  6. The EU and its Member States look forward to discussing with other Parties the fairness and ambition of INDCs in the context of the below 2°C objective, their aggregate contribution to that objective and on ways to collectively increase ambition further.
-



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 16.4.2013  
COM(2013) 216 final

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

**Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici**

{SWD(2013) 131 final}  
{SWD(2013) 132 final}  
{SWD(2013) 133 final}  
{SWD(2013) 134 final}  
{SWD(2013) 135 final}  
{SWD(2013) 136 final}  
{SWD(2013) 137 final}  
{SWD(2013) 138 final}  
{SWD(2013) 139 final}

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

**Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici**

**1. INTRODUZIONE AFFRONTARE LA SFIDA DEI CAMBIAMENTI CLIMATICI**

Le conseguenze dei cambiamenti climatici sono sempre più tangibili in Europa e nel mondo intero. La temperatura media globale, attualmente superiore di 0,8 °C ai livelli del periodo pre-industriale, è in continuo aumento<sup>1</sup>. Alcuni processi naturali sono stati modificati, le dinamiche delle precipitazioni stanno cambiando, i ghiacciai si stanno sciogliendo, lo specchio d'acqua dei mari si sta alzando.

Se vogliamo evitare i rischi più gravi legati ai cambiamenti climatici, e in particolare conseguenze irreversibili su ampia scala, dobbiamo fare in modo che il riscaldamento globale rimanga al di sotto dei 2 °C sopra i livelli del periodo pre-industriale. L'attenuazione dei cambiamenti climatici deve pertanto rimanere una priorità per la comunità globale.

A prescindere dalle proiezioni sul riscaldamento futuro e indipendentemente dall'efficacia degli sforzi di attenuazione, l'impatto dei cambiamenti climatici è destinato ad aumentare nei prossimi decenni a causa degli effetti differiti nel tempo delle emissioni di gas passate e presenti. Pertanto non ci sono alternative alle misure di adattamento per affrontare gli inevitabili impatti sul clima e i costi economici, ambientali e sociali che comportano. Se diamo priorità ad approcci coerenti, flessibili e partecipativi sarà meno oneroso intervenire con azioni di adattamento precoci e pianificate piuttosto che pagare il prezzo di un mancato adattamento.

Considerata la natura specifica ed estesa degli impatti dei cambiamenti climatici sul territorio dell'UE, le misure di adattamento devono essere prese a tutti i livelli, con interventi locali, regionali e nazionali. Anche l'Unione europea è chiamata a svolgere un ruolo nel colmare le lacune sul piano delle conoscenze e delle azioni e integra pertanto i suddetti sforzi con la seguente strategia a livello di UE.

**2. L'IMPATTO DEI CAMBIAMENTI CLIMATICI NELL'UE – STATUS QUO E PROIEZIONI**

La temperatura misurata sulla terraferma europea nell'ultimo decennio (2002-2011) è stata in media superiore di 1,3 °C ai livelli del periodo pre-industriale<sup>2</sup>, segnando pertanto un aumento superiore rispetto alla media globale. Sono in aumento i fenomeni meteorologici estremi, con una maggiore frequenza di ondate di calore, incendi boschivi e siccità nell'Europa meridionale e centrale. Si prevedono precipitazioni e alluvioni crescenti nell'Europa del nord e nord-orientale, con un aumento del rischio di alluvioni ed erosioni costiere. Una maggiore frequenza di questo tipo di eventi con tutta probabilità aumenterà la portata delle catastrofi e si tradurrà in perdite economiche, problemi per la sanità pubblica e in una maggiore mortalità.

La gravità degli impatti nell'UE varia a seconda delle condizioni climatiche, geografiche e socioeconomiche. Tutti i paesi dell'UE sono esposti ai cambiamenti climatici (cfr. la figura sottostante). Tuttavia alcune regioni sono più esposte al rischio di altre. Il bacino del Mediterraneo, le zone montane, le pianure con grande densità di popolazione, le zone costiere,

---

<sup>1</sup> Relazione SEE n. 12/2012. *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012.*

<sup>2</sup> Ibidem.

le regioni isolate e l'Artico sono particolarmente vulnerabili. Inoltre, tre quarti della popolazione europea vive in zone urbane, che spesso non hanno i giusti mezzi per adattarsi e sono esposte ad ondate di calore, alluvioni o all'innalzamento dei livelli del mare.

Molti settori economici dipendono direttamente dalle condizioni climatiche e devono già fare fronte agli impatti dei cambiamenti climatici in settori come l'agricoltura, la selvicoltura, il turismo balneare e invernale, la sanità e la pesca. Sono colpiti anche i principali servizi di pubblica utilità, come i fornitori di energia e acqua. Gli ecosistemi e i servizi da loro forniti subiscono gli impatti negativi dei cambiamenti climatici, cui consegue un declino accelerato della biodiversità e una capacità ridotta degli stessi ecosistemi di assorbire gli eventi naturali estremi. I cambiamenti climatici avranno conseguenze in termini di disponibilità delle risorse naturali di base (acqua, terreno), con un forte impatto sull'agricoltura e la produzione industriale in alcune aree.

Il riscaldamento globale può tradursi in opportunità per settori specifici di determinate aree comportando, ad esempio, un maggiore rendimento delle colture e un'espansione dei boschi, una maggiore disponibilità di energia idraulica o minori esigenze di riscaldamento nell'Europa del Nord<sup>3</sup>. Tuttavia i potenziali vantaggi a livello regionale sono altamente incerti.

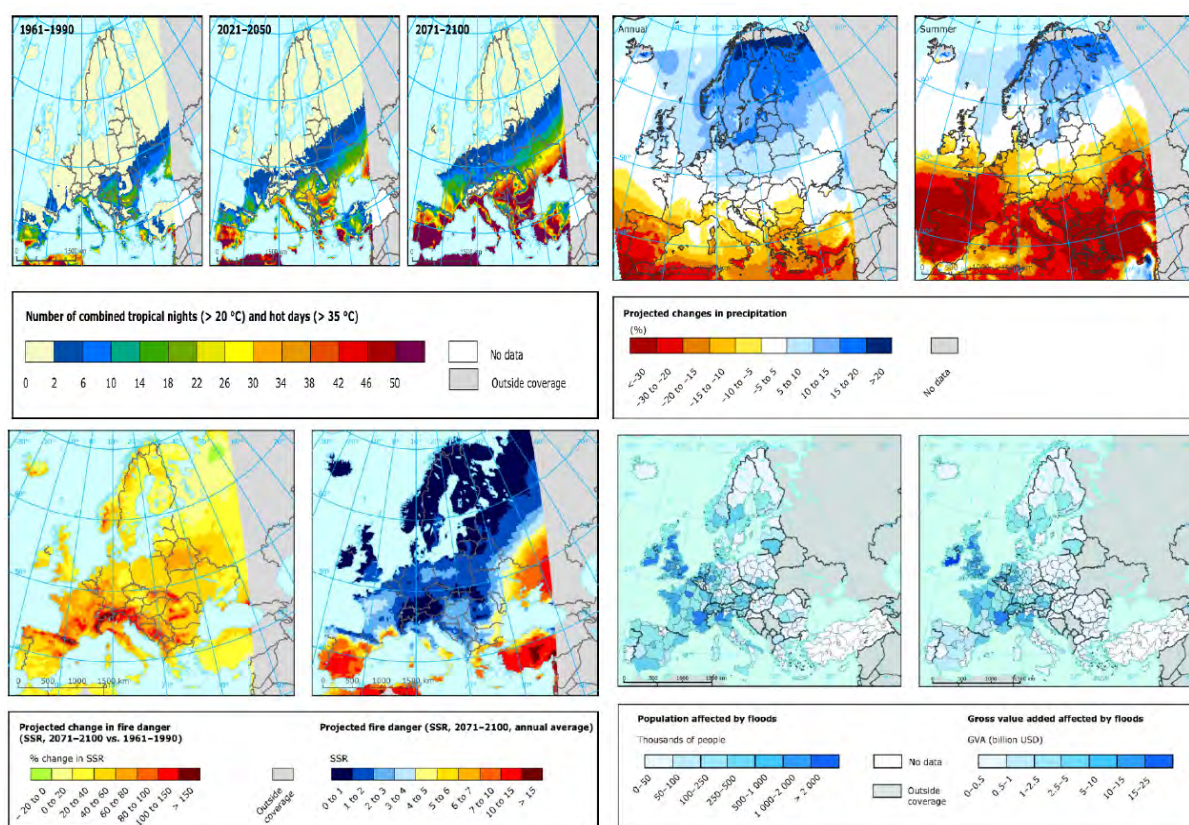


Figura 1: Impatti previsti dei cambiamenti climatici e minacce associate<sup>4</sup>. Basato sulla relazione *SEE Climate Change Impacts and Vulnerability in Europe* (2012)<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Relazione *SEE Adaptation in Europe* (pubblicazione nel corso del 2013).

<sup>4</sup> Numero di notti con temperature tropicali e giornate molto calde; variazione nelle precipitazioni annue ed estive (2071-2100 rispetto a 1961-1990); variazioni nel rischio di incendio e numero di persone e valore aggiunto lordo interessati da alluvioni (2050)

<sup>5</sup> I singoli elementi che figurano nella presente figura sono illustrati in dettaglio nella valutazione d'impatto (SWD(2013)132, parte 2, sezione 1.1.3.)

Non intervenire o intervenire in maniera tardiva può mettere a repentaglio la coesione dell'UE. Si prevede che gli impatti dei cambiamenti climatici inaspriranno il divario sociale nell'UE. Dobbiamo prestare particolare attenzione ai gruppi sociali e alle regioni maggiormente esposti e già svantaggiati (ad esempio in caso di povertà, reddito basso, alloggi inadeguati, mancanza di mobilità).

Si stima che il costo minimo del mancato adattamento ai cambiamenti climatici per tutta l'UE parta da 100 miliardi di EUR nel 2020 per raggiungere 250 miliardi di EUR nel 2050<sup>6</sup>. Tra il 1980 e il 2011 le perdite economiche dirette nell'UE in seguito ad alluvioni hanno superato i 90 miliardi di EUR<sup>7</sup>. Secondo le previsioni il dato è in crescita: il costo annuo dei danni da alluvione fluviale dovrebbe raggiungere 20 miliardi di EUR nel decennio 2020-2030 e 46 miliardi di EUR entro il decennio 2050-2060<sup>8</sup>.

Anche il costo sociale dei cambiamenti climatici può essere considerevole. Le alluvioni nell'UE hanno causato oltre 2 500 decessi e hanno toccato oltre 5,5 milioni di persone nel periodo 1980-2011. Se non adotteremo ulteriori misure di adattamento potremmo dover fare i conti con 26 000 decessi all'anno dovuti al caldo entro il decennio 2020-2030 e 89 000 decessi all'anno entro il decennio 2050-2060<sup>9</sup>.

Sebbene non ci sia una vera e propria panoramica completa dei costi di adattamento nell'UE, si stima che le misure supplementari per contrastare le alluvioni fluviali costeranno 1,7 miliardi di EUR all'anno entro il decennio 2020-2030 e 3,4 miliardi di EUR all'anno entro il decennio 2050-2060<sup>10</sup>. Questo tipo di misure può essere molto efficace, poiché ogni euro investito nella protezione dalle alluvioni potremmo consentirebbe di risparmiare sei euro di costi dovuti ai danni<sup>11</sup>.

### **3. LA RISPOSTA: UNA STRATEGIA DELL'UE SULLA BIODIVERSITÀ**

Il Libro bianco del 2009 dal titolo "L'adattamento ai cambiamenti climatici: Verso un quadro d'azione europeo" ha indicato una serie di misure che sono state in gran parte concretizzate<sup>12</sup>. Uno dei propositi principali era la realizzazione della piattaforma europea sull'adattamento ai cambiamenti climatici (Climate-ADAPT)<sup>13</sup> basata sul web, lanciata nel maggio 2012. La piattaforma riporta gli ultimi dati sulle azioni di adattamento realizzate nell'UE e fornisce diversi utili strumenti di sostegno alle politiche in materia. L'UE ha avviato un percorso di integrazione dell'adattamento in diverse politiche e in diversi programmi finanziari dell'Unione.

Ad oggi, 15 Stati membri dell'UE hanno adottato una strategia di adattamento<sup>14</sup>, mentre altre sono in cantiere. Alcune delle strategie adottate sono state seguite da piani d'azione e sono

<sup>6</sup> Relazione SEE n. 12/2012. Le stime in oggetto tengono conto anche degli impatti dei cambiamenti climatici sulle alluvioni fluviali, sulle zone costiere, sull'energia necessaria per la refrigerazione e sul tasso di mortalità dovuto al caldo. Tutti i dati indicati nella presente sezione sono basati sul medesimo scenario di emissioni da medie ad alte (A1B), che comporta un aumento della temperatura superiore al 2%.

<sup>7</sup> Relazione SEE n. 12/2012.

<sup>8</sup> Rojas, R., Feyen, L., and Watkiss, P. (2013)

<sup>9</sup> Kovats et al. (2011). ClimateCost, come indicato nella relazione SEE n.°12/2012.

<sup>10</sup> Rojas, R., Feyen, L., e Watkiss, P. (2011)

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> COM(2009) 147 definitivo. Cfr. la valutazione d'impatto per una panoramica completa della realizzazione.

<sup>13</sup> Il sito <http://climate-adapt.eea.europa.eu/> fornisce principalmente informazioni a livello di UE, con rimandi alle azioni intraprese a livello nazionale. Diversi Stati membri hanno sviluppato piattaforme nazionali di informazioni.

<sup>14</sup> Cfr. <http://climate-adapt.eea.europa.eu/web/guest/adaptation-strategies>.

stati registrati dei progressi nell'integrazione delle misure di adattamento nelle politiche settoriali. Tuttavia nella maggior parte dei casi l'adattamento è ancora in una fase iniziale, con poche misure concrete effettivamente attuate. Alcuni Stati membri hanno sviluppato piani specifici per settore per affrontare le ondate di calore e le siccità, ma solo un terzo di questi paesi ha basato le politiche adottate su analisi approfondite della vulnerabilità. Monitorare e valutare la situazione è risultato particolarmente difficile, poiché gli indicatori e le metodologie di monitoraggio raramente sono adeguatamente sviluppate.

Ci sono diversi progetti di adattamento congiunti tra paesi o città europei. Alcuni di essi sono cofinanziati dall'UE, ad esempio tramite LIFE. In particolare, le politiche di coesione finanziano numerosi programmi e progetti di adattamento transfrontalieri, transnazionali e interregionali, tra cui le iniziative realizzate nell'area del Danubio e nel Mar Baltico nel quadro delle strategie macro-regionali dell'UE. Alcune città hanno adottato strategie di adattamento dettagliate o piani d'azione specifici (ad es. sulla prevenzione dei rischi, delle alluvioni o sulla gestione delle acque) oppure le stanno mettendo a punto<sup>15</sup>.

Sulla base di queste iniziative sarebbe utile consolidare le esperienze e scambiare sistematicamente buone pratiche sull'adattamento ai cambiamenti climatici. È pertanto opportuno lanciare una strategia di adattamento applicabile a tutta l'UE che rispetti i principi di sussidiarietà e di proporzionalità nonché i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La strategia tiene conto degli impatti globali dei cambiamenti climatici, come perturbazioni delle catene di approvvigionamento o difficoltà nell'accesso a materie prime, energia e derrate alimentari, e le relative ripercussioni sull'UE. Il dialogo e la cooperazione dell'UE con i paesi limitrofi e i paesi in via di sviluppo in materia di adattamento avviene nel quadro della politica di allargamento, della politica europea di vicinato e della politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE.

Le incertezze sulla traiettoria delle emissioni di gas a effetto serra, sui futuri impatti dei cambiamenti climatici e sulle relative necessità di adattamento sono tutt'ora delle sfide per le politiche del settore. Tuttavia l'incertezza non può essere una ragione per non intervenire e richiede, in particolare, di porre in primo piano opzioni di adattamento con una componente *win-win*, a basso costo e "senza rimpianti". Tali opzioni devono prevedere anche una gestione sostenibile delle acque e sistemi di allarme rapido. Gli approcci basati sugli ecosistemi solitamente sono efficaci sotto il profilo dei costi in diverse circostanze. Si tratta di approcci di facile realizzazione e dai vantaggi molteplici, come la riduzione del rischio di alluvioni, la diminuzione dell'erosione del suolo, una migliore qualità delle acque e della qualità dell'aria nonché un minore effetto "isola di calore".

Le azioni di adattamento sono strettamente correlate e dovrebbero essere attuate in maniera sinergica e in perfetto coordinamento con le politiche di gestione del rischio di catastrofe attualmente elaborate dall'UE e dagli Stati membri.

Le azioni di adattamento apriranno nuove opportunità sui mercati e creeranno nuovi posti di lavoro nei settori come le tecnologie agricole, la gestione degli ecosistemi, l'edilizia, la gestione delle acque e le assicurazioni. Le imprese europee, incluse le PMI, hanno l'occasione di fare da apripista nello sviluppo di prodotti e servizi resilienti ai cambiamenti climatici e di cogliere opportunità commerciali in tutto il mondo. In linea con la strategia Europa 2020, la strategia di adattamento favorirà il passaggio dell'UE verso un'economia a basse emissioni di

---

<sup>15</sup> L'adattamento a livello urbano è stato trattato in maniera approfondita nella relazione SEE 2012 "Urban adaptation to climate change in Europe" (EEA 2012): <http://www.eea.europa.eu/publications/urban-adaptation-to-climate-change>

carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici, promuovendo la crescita sostenibile, incentivando gli investimenti per soluzioni resilienti ai cambiamenti climatici e creando nuovi posti di lavoro.

#### **4. OBIETTIVI DELLA STRATEGIA**

L'obiettivo principale della strategia di adattamento dell'UE è contribuire a rendere l'Europa più resiliente ai cambiamenti climatici. Ciò richiede una migliore preparazione e capacità di reazione agli impatti dei cambiamenti climatici a livello locale, regionale, nazionale e unionale, puntando sullo sviluppo di un approccio coerente e un migliore coordinamento.

##### **4.1. Promuovere le azioni degli Stati membri**

Il coordinamento e la coerenza tra i vari livelli di pianificazione e di gestione sono tra gli aspetti più complessi delle misure di adattamento. Lo strumento raccomandato a livello globale, nel quadro della Convenzione quadro dell'ONU sui cambiamenti climatici, è dato dalle strategie di adattamento nazionali, ossia strumenti analitici fondamentali concepiti per informare e dare priorità alle azioni e agli investimenti.

È particolarmente importante garantire approcci congiunti e una piena coerenza tra le strategie di adattamento nazionali e i piani di gestione del rischio nazionali. Numerosi Stati membri stanno sviluppando tali piani come strumenti di pianificazione intersettoriale volti ad una migliore prevenzione e preparazione in caso di catastrofe, il tutto sulla base di valutazioni del rischio approfondite condotte a livello nazionale.

L'UE sosterrà finanziariamente l'adattamento tramite lo strumento LIFE proposto, che prevede un sottoprogramma dedicato all'azione per il clima. La Commissione ricorrerà a programmi di lavoro pluriennali per definire gli obiettivi strategici e le priorità tematiche. Sarà data priorità a progetti faro di adattamento che affrontano aspetti intersettoriali, transregionali e/o transfrontalieri. Saranno incentivati progetti potenzialmente dimostrativi e trasferibili, approcci all'adattamento basati su infrastrutture verdi e sugli ecosistemi, nonché progetti volti a promuovere tecnologie di adattamento innovative. Saranno considerate tecnologie fisiche (*hard technologies*) e virtuali (*soft technologies*) come materiali di costruzione più resilienti o sistemi di allarme rapido.

Nell'ottica di raggiungere cooperazione e coerenza in tutta l'UE, la Commissione sosterrà lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri, le regioni, le città e altri soggetti interessati. Ad esempio, la Commissione sta elaborando, in collaborazione con gli Stati membri, degli orientamenti basati sulle buone pratiche nella prevenzione delle catastrofi. In questo contesto sarà essenziale la partecipazione attiva delle autorità locali e regionali.

Sulla scia del successo del proprio progetto pilota "Adaptation strategies for European cities"<sup>16</sup>, la Commissione continuerà a promuovere le strategie di adattamento urbane. L'elaborazione delle azioni di adattamento urbane sarà coordinato con altre politiche dell'UE in base al modello del Patto dei sindaci, un'iniziativa cui hanno aderito su base volontaria oltre 4 000 autorità locali e finalizzata a migliorare la qualità della vita urbana perseguendo gli obiettivi dell'UE in materia di clima ed energia.

#### **Azione 1: incoraggiare tutti gli Stati membri ad adottare strategie di adattamento globali**

La Commissione sta mettendo a punto degli orientamenti per l'elaborazione di strategie di adattamento volti a sostenere gli Stati membri dell'UE nello sviluppo, nell'attuazione e nella revisione delle rispettive politiche in tema di adattamento. Gli orientamenti trattano aspetti non

<sup>16</sup> Cfr. <http://eucities-adapt.eu/cms/>



affrontati nelle attuali strategie di adattamento, come questioni di natura transfrontaliera, e la necessità di garantire coerenza con i piani nazionali di gestione del rischio di catastrofe.

Entro il 2014 la Commissione metterà a punto un quadro comparativo sulla capacità di adattamento, individuando indicatori chiave per misurare il grado di preparazione degli Stati membri.

Nel 2017, in base alle relazioni ottenute ai sensi del regolamento sul meccanismo dell'UE per monitorare le emissioni di gas a effetto serra e al quadro comparativo sulla capacità di adattamento, la Commissione valuterà se le azioni intraprese negli Stati membri sono sufficienti. Se riterrà che i progressi siano stati insufficienti, sulla base della portata e qualità delle strategie, la Commissione vaglierà immediatamente l'opportunità di proporre uno strumento giuridicamente vincolante.

### **Azione 2: sostenere il consolidamento delle capacità e rafforzare le azioni di adattamento in Europa con i fondi LIFE (2013-2020).**

La Commissione promuoverà l'adattamento soprattutto nelle seguenti aree vulnerabili:

- gestione transfrontaliera delle alluvioni, sostenendo gli accordi di collaborazione basati sulla direttiva UE sulle alluvioni;
- gestione costiera transfrontaliera, con particolare attenzione ai delta ad alta densità abitativa e alle città costiere;
- Integrazione delle azioni di adattamento nella pianificazione territoriale urbana, nella disposizione dei fabbricati e nella gestione delle risorse naturali;
- aree montane e insulari, con particolare attenzione ai settori dell'agricoltura, selvicoltura e turismo sostenibili e resilienti;
- gestione sostenibile delle acque; interventi contro la desertificazione e gli incendi boschivi in aree a rischio di siccità.

La Commissione sosterrà l'elaborazione di valutazioni della vulnerabilità e di strategie di adattamento, anche di natura transfrontaliera.

La Commissione promuoverà attività di sensibilizzazione sull'adattamento, tra cui lo sviluppo di indicatori, nonché la comunicazione e la gestione relative ai rischi.

### **Azione 3: includere l'adattamento nel quadro del Patto dei sindaci ((2013/2014)**

La Commissione, sulla base del modello dell'iniziativa del Patto dei sindaci, sosterrà le iniziative di adattamento nelle città, in particolare promuovendo l'impegno su base volontaria di adottare strategie di adattamento locali e attività di sensibilizzazione.

## **4.2. Decisioni più consapevoli**

Nel quadro dei processi decisionali le competenze in materia di adattamento stanno migliorando: sono in continua crescita i programmi di ricerca, le strategie di adattamento nazionali e regionali e le valutazioni della vulnerabilità. Sono inoltre disponibili maggiori informazioni sul clima, servizi legati al clima e portali web<sup>17</sup>. La 5<sup>a</sup> relazione di valutazione del Comitato intergovernativo per i cambiamenti climatici (IPCC) sarà adottata nel 2014. Sul piano delle competenze ci sono ancora notevoli lacune da colmare.

<sup>17</sup> In base alle informazioni della piattaforma Climate-ADAPT. Fonte: Relazione SEE "Adaptation in Europe" (pubblicazione nel 2013)

Una solida base di competenze è tuttavia essenziale anche per promuovere l'innovazione e sostenere l'espansione del mercato delle tecnologie innovative per l'adattamento climatico. Il futuro programma dell'UE per la ricerca e l'innovazione, Orizzonte 2020, affronterà il tema dei cambiamenti climatici nel quadro della priorità "Sfide sociali", investendo nell'eccellenza in ambito scientifico e promuovendo l'innovazione.

#### **Azione 4: colmare le lacune nelle competenze.**

Le principali lacune a livello di competenze sono:

- informazioni sui danni e sui costi e i vantaggi dell'adattamento;
- analisi e valutazioni del rischio a livello regionale e locale;
- quadri di riferimento, modelli e strumenti a sostegno del processo decisionale e della valutazione dell'efficacia delle varie misure di adattamento;
- strumenti di monitoraggio e valutazione delle iniziative di adattamento già realizzate.

Nel quadro dell'attuazione della sua strategia, la Commissione continuerà a collaborare con gli Stati membri e con i soggetti interessati per colmare tali lacune di competenze e per individuare gli strumenti e le metodologie idonee a tal fine. Le relative conclusioni confluiranno nella programmazione di Orizzonte 2020 (2014-2020) e risponderanno all'esigenza di interfacce migliori tra scienza, politica ed economia. Le conclusioni saranno usate anche per migliorare le informazioni disponibili sulla piattaforma Climate-ADAPT.

La Commissione promuoverà le valutazioni della vulnerabilità svolte a livello di UE, tenendo conto, tra l'altro della panoramica dei rischi naturali e di origine umana intersettoriale e relativa a tutta l'UE che la stessa Commissione elaborerà nel 2013. La Commissione sosterrà in particolar modo il Centro comune di ricerca nel suo intento di stimare le implicazioni dei cambiamenti climatici e rianalizzerà in maniera approfondita il ruolo svolto dai cambiamenti climatici nell'UE. Queste attività confluiranno nelle relazioni di valutazione integrata delle minacce e dei rischi ("*Integrated threat and risk assessment reports*"), che saranno adottate dalla Commissione e dall'Alta rappresentante (2015).

#### **Azione 5: sviluppare ulteriormente la piattaforma Climate-ADAPT e farla diventare un punto di riferimento per le informazioni sull'adattamento in Europa**

La Commissione e il SEE miglioreranno l'accesso alle informazioni e rafforzeranno le interazioni tra Climate-ADAPT e altre piattaforme del settore, tra cui figurano anche portali sull'adattamento nazionali e locali (2013/2014).

Sarà data particolare attenzione alle valutazioni sui costi e i benefici delle diverse politiche adottate e al finanziamento dell'innovazione, puntando su una maggiore interazione con le autorità regionali e locali e con gli enti finanziari.

I lavori per l'inclusione dei futuri servizi climatici Copernicus<sup>18</sup> saranno svolti nel 2014.

### **4.3. Azioni UE "a prova di clima": promuovere l'adattamento in settori vulnerabili fondamentali**

Una delle priorità e responsabilità della Commissione è integrare le misure di adattamento in politiche e programmi dell'UE per realizzare le attività "a prova di clima"

L'adattamento è già stato integrato nella legislazione dei settori come l'ambiente marino<sup>19</sup>, la selvicoltura<sup>20</sup> e i trasporti<sup>21</sup> e nel quadro di importanti strumenti strategici, come i corsi

<sup>18</sup> Precedentemente conosciuto con il nome di GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*).

<sup>19</sup> Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e regolamento (UE) n. 1255/2011.

d'acqua interni<sup>22</sup>, la biodiversità<sup>23</sup> e la migrazione e la mobilità<sup>24</sup>. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione sui cambiamenti climatici, il degrado ambientale e la migrazione che accompagna la presente comunicazione fornisce ulteriori approfondimenti in materia.

La Commissione ha inoltre presentato proposte legislative sull'integrazione dell'adattamento nell'agricoltura e nella selvicoltura<sup>25</sup>, nella pianificazione dello spazio marittimo e la gestione integrata delle zone costiere<sup>26</sup>, nell'energia<sup>27</sup>, nella prevenzione e nella gestione del rischio di catastrofe<sup>28</sup>, nei trasporti<sup>29</sup>, nella ricerca, nella sanità<sup>30</sup> e nell'ambiente<sup>31</sup>.

Queste iniziative a favore dell'integrazione dell'adattamento ai cambiamenti climatici nelle politiche dell'UE saranno perseguite in settori prioritari come l'energia e i trasporti. Nelle politiche in ambito sanitario, la maggior parte delle misure e dei sistemi per la salute umana, animale e vegetale è già stata realizzata, ma tali misure vanno adeguate in base alle problematiche che comporteranno i cambiamenti climatici. I tre documenti di lavoro dei servizi della Commissione sulla sanità, le aree marine e costiere e le infrastrutture, che accompagnano la presente comunicazione, illustrano le attività in corso della Commissione in questo ambito.

Si prevede che anche iniziative strategiche di prossima pubblicazione, come quelle sulle specie esotiche invasive (2013), l'infrastruttura verde (2013), il suolo in quanto risorsa (2014-2015) e una nuova strategia nel settore forestale (2013), tratteranno il tema dell'adattamento. Gli orientamenti sull'adattamento e la gestione delle zone costiere sono in via di elaborazione (2014) e gli orientamenti sull'adattamento e la rete Natura 2000 stanno per essere ultimate (2013).

Progetti infrastrutturali, caratterizzati da una lunga durata e da costi elevati, devono resistere agli attuali e ai futuri impatti dei cambiamenti climatici. Sulla base del recente incarico di valutare le implicazioni dei cambiamenti climatici per gli Eurocodici<sup>32</sup>, nel quadro delle nostre attività con le organizzazioni che si occupano di normalizzazione, gli enti finanziari e i gestori di progetti dobbiamo analizzare in quale misura le norme, le specifiche tecniche, i codici e le disposizioni in materia di sicurezza per le infrastrutture fisiche debbano essere rafforzate per fare fronte ad eventi estremi e altri impatti di natura climatica.

Le assicurazioni contro le catastrofi al momento evidenziano una penetrazione del mercato generalmente debole negli Stati membri<sup>33</sup>. Sarebbe opportuno condurre delle discussioni con i soggetti interessati sulla base del Libro verde sull'assicurazione contro le calamità naturali o antropogeniche.

---

<sup>20</sup> Regolamento (CE) n. 2152/2003.

<sup>21</sup> Decisione 661/2010/CE.

<sup>22</sup> COM(2012) 673 final.

<sup>23</sup> COM(2011) 244 definitivo.

<sup>24</sup> COM(2011) 743 definitivo.

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm)

<sup>26</sup> COM(2013) 133 final.

<sup>27</sup> COM (2011) 665/3.

<sup>28</sup> COM(2011) 934 definitivo.

<sup>29</sup> COM(2011) 650/2 definitivo.

<sup>30</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/docs/2013\\_sanco\\_002\\_eu\\_plant\\_health\\_law\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2013_sanco_002_eu_plant_health_law_en.pdf)

<sup>31</sup> COM(2012) 628 final.

<sup>32</sup> Gli Eurocodici sono un insieme di norme tecniche armonizzate per la progettazione dei lavori strutturali nell'UE sviluppate dal Comitato europeo di normalizzazione.

<sup>33</sup> Centro comune di ricerca, Commissione europea (2012), “*Natural catastrophes: Risk relevance and insurance coverage in the EU*”.

**Azione 6: favorire una politica agricola comune (PAC), una politica di coesione e una politica comune della pesca (PCP) a prova di clima**

Si forniscono già orientamenti nel quadro della strategia su come integrare ulteriormente l'adattamento nell'ambito della PAC e della politica di coesione. Orientamenti analoghi per la PCP saranno disponibili nel 2013. Tali iniziative sono rivolte alle autorità di gestione e ad altri soggetti coinvolti nella progettazione, nello sviluppo e nell'attuazione del programma 2014-2020.

Gli Stati membri e le regioni possono anche attingere ai fondi della politica di coesione e alla PAC per il periodo 2014-2020 per colmare le lacune di competenze e investire nelle analisi, nelle valutazioni del rischio e negli strumenti necessari e ampliare così le proprie capacità di adattamento.

**Azione 7: garantire un'infrastruttura più resiliente**

Nel 2013 la Commissione incaricherà le organizzazioni di normalizzazione europee di iniziare un lavoro di mappatura delle norme di rilevanza industriale nei settori dell'energia, dei trasporti e dell'edilizia al fine di individuare le norme che sarà necessario rianalizzare per considerare meglio gli aspetti legati all'adattamento.

La Commissione fornirà inoltre orientamenti strategici rivolti a coloro che sviluppano i progetti nell'ambito delle infrastrutture e dei beni materiali, nell'ottica di garantire la necessaria resilienza ai cambiamenti climatici degli investimenti vulnerabili.

Sulla base dei risultati della sua comunicazione sull'infrastruttura verde, nel 2013 la Commissione valuterà l'eventuale necessità di emettere ulteriori orientamenti per le autorità e le istanze decisionali, la società civile, le imprese private e gli addetti alla conservazione, al fine di garantire una piena mobilitazione degli approcci all'adattamento basati sugli ecosistemi.

**Azione 8: promuovere prodotti assicurativi e altri prodotti finanziari per decisioni d'investimento e commerciali resilienti**

Il Libro verde sull'assicurazione contro le calamità naturali o antropogeniche, adottato congiuntamente alla presente strategia, costituisce un primo passo per incoraggiare gli assicuratori a migliorare il modo in cui contribuiscono a gestire i rischi legati ai cambiamenti climatici.

La Commissione mira a migliorare la penetrazione sul mercato delle assicurazioni contro le catastrofi naturali e di sviluppare appieno le potenzialità dei premi delle assicurazioni e di altri prodotti finanziari per la sensibilizzazione sulla prevenzione e l'attenuazione dei rischi e per la resilienza a lungo termine degli investimenti e delle decisioni commerciali (2014-2015).

**5. GOVERNANCE, FINANZIAMENTI E RIESAME****5.1. Un quadro di coordinamento**

La Commissione sosterrà il coordinamento delle politiche e si impegnerà a cooperare con gli Stati membri nel quadro del Comitato sui cambiamenti climatici. Gli Stati membri sono inoltre chiamati a nominare dei punti di contatto nazionali entro il 2013 per consentire di coordinare le comunicazioni tra i loro paesi e la Commissione e per contribuire alle attività di sensibilizzazione e di rendicontazione.

La Commissione continuerà a consultarsi e a cooperare con i soggetti interessati per far sì che la strategia sia attuata correttamente e nei tempi prestabiliti.

## 5.2. Finanziamento dell'adattamento

Il miglioramento dell'accesso ai finanziamenti sarà fondamentale per la costruzione di un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici. Il progetto per il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020 contiene una proposta di aumento delle spese legate al clima<sup>34</sup> ad almeno il 20% del bilancio dell'UE. Per questo tipo di investimento la resilienza ai cambiamenti climatici è di importanza strategica. Nello specifico, la Commissione ha incluso l'adattamento ai cambiamenti climatici nelle sue proposte per tutti i relativi programmi di finanziamento per il 2014-2020. I fondi strutturali e d'investimento europei<sup>35</sup>, così come Orizzonte 2020 e il programma LIFE forniranno un sostegno significativo agli Stati membri, alle regioni e alle città che investiranno nei programmi e nei progetti legati all'adattamento, in particolare nel quadro delle specifiche priorità di investimento sull'adattamento previste dall'ERDF e dal Fondo di coesione.

Inoltre, anche diversi fondi europei ed istituzioni finanziarie internazionali come la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo sostengono le misure di adattamento. La Commissione analizzerà ulteriori modalità per approvare delle spese relative agli investimenti per l'adattamento, come le spese cofinanziate dall'UE legate alla valutazione dei programmi di stabilità e convergenza<sup>36</sup>.

Inoltre, ci sono anche fondi specifici, anche a livello nazionale, ed istituti finanziari pubblici che sostengono le azioni di adattamento, ad esempio in materia di monitoraggio delle alluvioni e gestione delle siccità. La piattaforma Climate-ADAPT fornirà maggiori informazioni su potenziali fonti di finanziamento. Gli Stati membri possono usare anche i proventi delle aste del sistema ETS dell'UE per sostenere finanziariamente l'adattamento<sup>37</sup>.

Al fine di garantire un'attuazione efficace, si incoraggiano le autorità degli Stati membri a creare sinergie tra i vari flussi di finanziamento, in particolare in relazione ai programmi di finanziamento e di sostegno dell'UE, per conseguire un maggiore impatto degli investimenti ed evitare, laddove possibile, dei *deficit* di finanziamento.

## 5.3. Monitoraggio, valutazione e revisione

Il monitoraggio e la valutazione dell'adattamento ai cambiamenti climatici riveste un'importanza cruciale. L'accento deve essere posto sugli impatti del monitoraggio piuttosto che sulle azioni di adattamento e la relativa efficacia. La Commissione metterà a punto degli indicatori che aiuteranno a valutare gli sforzi di adattamento necessari e i punti deboli in tutta l'UE, attingendo ai finanziamenti LIFE e ad altre fonti.

Nel 2017 la Commissione riferirà al Parlamento europeo e al Consiglio in merito allo stato di attuazione della strategia e, se necessario, ne proporrà il riesame. La relazione sarà basata sulle informazioni fornite dagli Stati membri a norma del regolamento sul meccanismo dell'UE per monitorare le emissioni di gas a effetto serra<sup>38</sup> in relazione ai piani e alle strategie di adattamento nazionali, sulle relazioni di attuazione annuali dei programmi finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei nel periodo 2014-2020 e sulla 5a relazione di

<sup>34</sup> Riferite sia all'attenuazione dei cambiamenti climatici, sia all'adattamento ai medesimi.

<sup>35</sup> Il Fondo di coesione, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

<sup>36</sup> In base a quanto stabilito nel recente Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita, COM(2012) 777 final.

<sup>37</sup> Articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2003/87/CE come modificata dalla direttiva 2009/29/CE.

<sup>38</sup> <http://ec.europa.eu/clima/policies/g-gas/monitoring/>

valutazione del gruppo intergovernativo di esperti dei cambiamenti climatici che sarà disponibile nel 2014.

## **6. CONCLUSIONE**

La presente strategia istituisce un quadro e dei meccanismi per consentire all'UE di raggiungere un nuovo livello nella capacità di affrontare gli impatti attuali e futuri dei cambiamenti climatici. La Commissione propone di raggiungere tale obiettivo incoraggiando e sostenendo le azioni intraprese dagli Stati membri in materia di adattamento, in modo da creare le basi per decisioni più consapevoli negli anni a venire e in modo da rendere i settori chiave dell'economia e delle varie politiche più resilienti agli effetti dei cambiamenti climatici.

## Topic 11 (lecture 14)

# External policies of the EU: trade, international cooperation and sustainable development

---

### Recommended Readings:

- Nuovo Consenso Europeo in Materia di Sviluppo <<Il Nostro Mondo, La Nostra Dignità, Il Nostro Futuro>> Dichiarazione Comune [2017] OJ C 210/01
- Commissione Europea, 'Un Partenariato Rinnovato con I paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico' JOIN(2016) 52 final
- Fabrizio Marrella, 'Unione Europea, Commercio Internazionale e Diritti Umani' in *Treccani. Il Libro dell'Anno del Diritto 2014* (Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani 2014)
- Fabrizio Marrella, 'Unione Europea ed Investimenti Diretti Esteri' in Fabrizio Marrella, *L'Unione Europea a Venti Anni da Maastricht: Verso Nuove Regole* (Editoriale Scientifica 2013)

### Optional Readings:

- Commissione Europea, 'Policy Coherence for Development. 2015 EU Report' SWD(2015) 159 final, Executive Summary
- Effective Development Cooperation. Has the European Union Delivered? (2016) 10-19
- Commissione Europea, 'Valutazione del consenso europeo del 2005 per lo sviluppo che accompagna l'iniziativa "Proposta relativa a un nuovo consenso europeo in materia di sviluppo"' SWD(2016) 388 final
- Commissione Europea, 'Un approccio strategico alla resilienza nell'azione esterna dell'UE' JOIN(2017) 21 final
- Commissione Europea, 'Potenziare gli investimenti per la crescita e l'occupazione: verso la seconda fase del Fondo europeo per gli investimenti strategici e verso il piano europeo per gli investimenti esterni' COM(2016) 581 final, 7-16

## II

*(Comunicazioni)*

## DICHIARAZIONI COMUNI

## PARLAMENTO EUROPEO

## CONSIGLIO

## COMMISSIONE EUROPEA

**Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea**

(2017/C 210/01)

NUOVO CONSENSO EUROPEO IN MATERIA DI SVILUPPO  
«IL NOSTRO MONDO, LA NOSTRA DIGNITÀ, IL NOSTRO FUTURO»

1. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile <sup>(1)</sup> (Agenda 2030), adottata dalle Nazioni Unite nel settembre 2015, è la risposta della comunità internazionale alle sfide e alle tendenze globali in materia di sviluppo sostenibile. L'Agenda 2030, il cui perno è costituito dagli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG), è un quadro politico trasformativo volto a eliminare la povertà e a conseguire lo sviluppo sostenibile a livello mondiale. Equilibra le dimensioni economica, sociale e ambientale dello sviluppo sostenibile, compresi aspetti cruciali quali la governance e società pacifiche e inclusive, riconoscendo le interazioni fondamentali tra i suoi traguardi e i suoi obiettivi. Deve essere attuata nel suo complesso, e non in modo selettivo. L'Agenda 2030 punta a non lasciare indietro nessuno e si prefigge di raggiungere per prime le persone più svantaggiate.
2. Il passaggio dagli obiettivi di sviluppo del Millennio (MDG) agli obiettivi di sviluppo sostenibile rispecchia il mutato approccio allo sviluppo globale: esso si fonda sullo sviluppo sostenibile e sui diritti umani ed è pienamente coerente con i valori e i principi dell'UE. L'Agenda 2030 e i suoi 17 SDG sono universali e si applicano a tutti i paesi in tutte le fasi di sviluppo, sulla base della titolarità nazionale e della responsabilità condivisa. I partenariati multilaterali sono essenziali per l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile.
3. Il programma d'azione di Addis Abeba <sup>(2)</sup>, parte integrante dell'Agenda 2030, delinea un nuovo paradigma di attuazione tramite l'utilizzo efficace di strumenti finanziari e non, ponendo in primo piano l'azione interna e la validità delle politiche. Inoltre, l'Agenda 2030 è integrata dal quadro di Sendai per la riduzione dei rischi di catastrofi <sup>(3)</sup> e dall'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici <sup>(4)</sup>, il quale fornisce un quadro giuridico vincolante che sancisce una svolta per gli sforzi globali in materia di clima. L'attuazione di tali impegni deve fondarsi su un ordine globale basato su regole, che ponga il multilateralismo come principio fondamentale e le Nazioni Unite al centro.

<sup>(1)</sup> A/RES/70/1.<sup>(2)</sup> A/RES/69/313.<sup>(3)</sup> A/RES/69/283.<sup>(4)</sup> FCCC/CP/2015/L.9/REV.1.



4. L'UE e i suoi Stati membri promuovono una vita dignitosa per tutti che contemperi prosperità ed efficienza economica, società pacifiche, inclusione sociale e responsabilità ambientale. Pertanto, gli sforzi saranno volti a eliminare la povertà, ridurre le vulnerabilità e lottare contro le disuguaglianze per garantire che nessuno sia lasciato indietro. Contribuendo alla realizzazione dell'Agenda 2030, l'UE e i suoi Stati membri promuoveranno altresì un'Europa più forte, sostenibile, inclusiva, sicura e prospera.
5. Il presente consenso europeo in materia di sviluppo fa da sfondo all'attuazione dell'Agenda 2030 in partenariato con tutti i paesi in via di sviluppo, tenendo debitamente conto del quadro istituito dal trattato di Lisbona. Inoltre, la strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea («la strategia globale») delinea, nel complesso, un impegno coeso, credibile e reattivo nel mondo.
6. Lo scopo del presente consenso è quello di fornire un quadro per un approccio comune alla politica di sviluppo che sarà applicata dalle istituzioni dell'UE e dagli Stati membri nel pieno rispetto dei rispettivi ruoli e competenze specifici. Esso guiderà l'azione delle istituzioni e degli Stati membri dell'UE per la loro cooperazione con tutti i paesi in via di sviluppo. Le azioni dell'UE e quelle dei suoi Stati membri si rafforzeranno a vicenda e saranno coordinate per garantire complementarità e impatto.

## 1. LA RISPOSTA DELL'UE ALL'AGENDA 2030

### 1.1. Un'azione dell'UE più forte ed efficiente in un mondo che cambia

7. L'UE e i suoi Stati membri devono rispondere alle attuali sfide e opportunità mondiali alla luce dell'Agenda 2030. Quest'ultima sarà attuata in tutte le politiche interne ed esterne nell'ambito di un approccio globale e strategico, integrando in modo equilibrato e coerente le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile e affrontando le interconnessioni tra i diversi SDG, come pure le più ampie conseguenze delle azioni interne a livello internazionale e mondiale. L'attuazione dell'Agenda avverrà in stretto coordinamento con quella dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e di altri impegni internazionali, compresa la nuova agenda urbana <sup>(1)</sup>.
8. In questo quadro globale, un approccio coerente e coordinato nei confronti dell'azione esterna dell'UE sarà importante per la buona riuscita dell'attuazione dell'Agenda 2030 a livello mondiale. Con il suo assetto istituzionale e gli strumenti politici previsti nel trattato di Lisbona, l'UE è ben attrezzata per reagire alle sfide e alle opportunità mondiali laddove esse si presentano.
9. La strategia globale dell'UE delinea una visione per l'impegno dell'Unione nel mondo attraverso una serie di politiche ed evidenzia il ruolo importante dell'Agenda 2030, che dispone delle potenzialità per stimolare le necessarie trasformazioni a sostegno dei valori dell'UE e degli obiettivi della sua azione esterna. Gli SDG rappresenteranno una dimensione trasversale a tutte le attività finalizzate all'attuazione di tale strategia. Il presente consenso contribuirà al conseguimento delle priorità dell'azione esterna dell'UE, anche sostenendo la resilienza a tutti i livelli. In tal modo, l'UE e i suoi Stati membri promuoveranno un approccio dinamico e pluridimensionale alla resilienza al fine di gestire la vulnerabilità a molteplici rischi interconnessi.

### 1.2. La risposta in termini di sviluppo

10. Il presente consenso rappresenta la pietra miliare della politica di sviluppo dell'UE, che fa parte della risposta complessiva dell'UE all'Agenda 2030. L'obiettivo principale della politica di sviluppo dell'UE, stabilito dall'articolo 208 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, è la riduzione e, a lungo termine, l'eliminazione della povertà. L'UE e i suoi Stati membri applicheranno il principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo (CPS) e terranno conto degli obiettivi di cooperazione allo sviluppo in tutte le politiche esterne e interne cui danno attuazione aventi possibili incidenze sui paesi in via di sviluppo. La CPS è parte fondamentale del contributo dell'UE al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.
11. La politica di sviluppo dell'UE persegue altresì gli obiettivi dell'azione esterna dell'UE, in particolare quello, enunciato nell'articolo 21, paragrafo 2, lettera d), del trattato sull'Unione europea (TUE), di favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà. Inoltre, in linea con gli obiettivi dell'articolo 21, paragrafo 2, del TUE, la politica di sviluppo contribuisce, tra l'altro, a

<sup>(1)</sup> A/RES/71/256.

sostenere la democrazia, lo stato di diritto e i diritti umani, a preservare la pace e prevenire i conflitti, a migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, ad aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo e a promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale. Il consenso contribuirà pertanto anche all'obbligo di garantire la coerenza tra i diversi settori dell'azione esterna dell'UE e tra questi e le sue altre politiche.

12. Per conseguire tali obiettivi comuni è fondamentale che l'UE agisca in modo compatto. L'UE e i suoi Stati membri si impegnano pertanto a collaborare meglio insieme. Occorre che vi sia una maggiore coerenza tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE. Un impegno coerente e costante si tradurrà in maggiori credibilità, legittimità, responsabilità, valore aggiunto, influenza e un impatto positivo sul mondo. L'UE e i suoi Stati membri devono restare uniti nella diversità, ricorrendo a una varietà di esperienze e approcci, tenuto conto dei rispettivi vantaggi comparati.

### 1.3. Principi e valori alla base dell'azione per lo sviluppo

13. L'UE e i suoi Stati membri operano in conformità dei principi dell'azione esterna dell'UE, delineati nell'articolo 21, paragrafo 1, del TUE: democrazia, stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. Questi valori universali sono al centro dell'Agenda 2030, così come il buon governo.
14. Il dialogo politico è un importante strumento di promozione dei principi in materia di sviluppo; ha anche una dimensione preventiva, volta ad assicurare che i valori dell'UE siano sostenuti. L'UE e i suoi Stati membri integreranno il rispetto dei diritti umani, la democrazia, lo stato di diritto e la parità di genere nel dialogo politico, che sarà condotto con i governi partner, e non solo, e costituirà un'importante piattaforma d'azione in cui si promuoverà una visione condivisa, si riesamineranno periodicamente i progressi compiuti e si individueranno le misure di supporto adeguate.
15. La parità di genere è al centro dei valori dell'UE ed è sancita nel suo quadro giuridico e politico. Di fondamentale importanza per il conseguimento degli SDG, rappresenta un principio trasversale in tutta l'Agenda 2030. L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno i diritti delle donne e delle ragazze, la parità di genere, l'emancipazione e la protezione delle donne e della ragazze quale priorità in tutti i settori di intervento.
16. L'UE e i suoi Stati membri attueranno un approccio alla cooperazione allo sviluppo basato sui diritti che includa tutti i diritti umani. Promuoveranno l'inclusione e la partecipazione, la non discriminazione, l'uguaglianza e l'equità, la trasparenza e la responsabilità. L'UE e i suoi Stati membri continueranno a svolgere un ruolo chiave nel garantire che nessuno sia lasciato indietro, a prescindere dal luogo in cui vive e da considerazioni legate all'etnia, al genere, all'età, alla disabilità, alla religione o alle convinzioni personali, all'orientamento sessuale e all'identità di genere, allo status di migrante o ad altri fattori. Tale approccio comporta anche il contrasto delle molteplici discriminazioni cui fanno fronte le persone vulnerabili e i gruppi emarginati.
17. L'UE e i suoi Stati membri apprezzano la partecipazione delle organizzazioni della società civile allo sviluppo e incoraggiano tutte le parti della società a impegnarsi attivamente. Riconoscono i molteplici ruoli svolti da tali organizzazioni in qualità di promotori della democrazia e di difensori dei detentori di diritti e dello stato di diritto, della giustizia sociale e dei diritti umani. L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno lo spazio della società civile e intensificheranno il sostegno allo sviluppo di capacità delle organizzazioni della società civile per rafforzare la loro voce nel processo di sviluppo e portare avanti il dialogo politico, sociale ed economico.
18. L'efficacia dello sviluppo è fondamentale per il conseguimento degli SDG e dovrebbe essere alla base di tutte le forme di cooperazione allo sviluppo. L'UE e i suoi Stati membri applicheranno i principi dell'efficacia dello sviluppo, convenuti nel 2011 in seno al partenariato globale per un'efficace cooperazione allo sviluppo durante il Forum ad alto livello di Busan sull'efficacia degli aiuti e rinnovati nel 2016 in occasione della riunione ad alto livello di Nairobi. Si tratta, in particolare, della titolarità delle priorità di sviluppo da parte dei paesi in via di sviluppo, dell'attenzione ai risultati, dei partenariati inclusivi per lo sviluppo, della trasparenza e della responsabilità reciproca.

## 2. UN QUADRO D'AZIONE

19. L'attuazione dell'Agenda 2030 richiede strategie di sviluppo sostenibile nazionali di ampia portata che includano gli SDG e le relative interconnessioni. Al momento di programmare e attuare la cooperazione allo sviluppo, l'UE e i suoi Stati membri presteranno una particolare attenzione a tali interconnessioni e alle azioni integrate che possono creare benefici collaterali e soddisfare molteplici obiettivi in modo coerente. In tale contesto, le azioni portate avanti dall'UE e dai suoi Stati membri rispecchieranno i temi chiave dell'Agenda 2030: le persone, il pianeta, la prosperità, la pace e il partenariato.
20. Pur riconoscendo che l'Agenda 2030 deve essere attuata nel suo complesso, non in modo selettivo, l'UE e i suoi Stati membri affronteranno una serie di elementi trasversali per conseguire lo sviluppo sostenibile e accelerare la trasformazione, quali i giovani, la parità di genere, la mobilità e la migrazione, l'energia sostenibile e i cambiamenti climatici, gli investimenti e il commercio, il buon governo, la democrazia, lo stato di diritto e i diritti umani, l'impegno innovativo con i paesi in via di sviluppo più avanzati, come pure la mobilitazione e l'utilizzo delle risorse interne.

### 2.1. Le persone — Sviluppo umano e dignità

21. La crescita demografica e le evoluzioni demografiche globali, combinate a cambiamenti economici, sociali e ambientali, offrono opportunità e rappresentano sfide impegnative per lo sviluppo sostenibile. Si stima che entro il 2050 la popolazione mondiale aumenterà di 2,4 miliardi, 1,3 miliardi dei quali in Africa. Rispondere ai bisogni educativi di giovani e bambini è essenziale per promuovere la cittadinanza responsabile, creare società sostenibili e prospere e stimolare l'occupazione giovanile.
22. L'eliminazione della povertà, la lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze e il principio di non lasciare indietro nessuno sono al centro della politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE. La povertà è pluridimensionale e riguarda aspetti economici, sociali, ambientali, culturali e politici. L'UE e i suoi Stati membri si adopereranno per porre fine alla fame e a tutte le forme di malnutrizione, nonché per promuovere la copertura sanitaria universale, l'accesso universale a un'istruzione e a una formazione di qualità, una protezione sociale adeguata e sostenibile e un lavoro dignitoso per tutti in un ambiente sano. I progressi compiuti in questi settori getteranno fondamenta più solide per lo sviluppo sostenibile. L'UE ribadisce l'impegno a destinare almeno il 20 % del suo aiuto pubblico allo sviluppo (APS) all'inclusione sociale e allo sviluppo umano.
23. L'UE e i suoi Stati membri aiuteranno i paesi partner ad adempiere alle proprie responsabilità per rafforzare la governance e le politiche nazionali, in modo da fornire servizi essenziali in modo sostenibile e rispettare i diritti umani.
24. La denutrizione e la malnutrizione rappresentano ostacoli significativi allo sviluppo e un onere permanente in quanto causano deficit cognitivi, riducono le capacità dei bambini in ambito scolastico e portano a cattive condizioni di salute e a una produttività economica ridotta. L'UE e i suoi Stati membri si adopereranno per garantire l'accesso per tutti a un'alimentazione sicura, sufficiente e nutriente a costi accessibili. Verrà prestata particolare attenzione alle persone che si trovano nelle situazioni più vulnerabili, tra cui i bambini al di sotto dei cinque anni, le ragazze adolescenti e le donne, in particolare quelle in gravidanza e allattamento. Si compiranno sforzi coordinati, accelerati e settoriali per porre fine alla fame, migliorare le capacità connesse alla produzione alimentare diversificata a livello locale e regionale, garantire la sicurezza alimentare e la nutrizione e rafforzare la resilienza dei soggetti più vulnerabili, in particolare nei paesi caratterizzati da crisi prolungate o frequenti. Si continuerà a investire nei primi anni dello sviluppo dei bambini contrastando tutte le forme di malnutrizione, compresi l'arresto della crescita e il deperimento nei bambini, sostenendo i servizi di base relativi a salute, alimentazione, risorse idriche, servizi igienico-sanitari e protezione sociale.
25. L'UE e i suoi Stati membri sosterranno le comunità più povere per migliorare l'accesso di tutti alla terra, alle risorse alimentari, all'acqua e all'energia pulita, sostenibile e a prezzi accessibili, evitando al contempo effetti negativi per l'ambiente. Promuoveranno iniziative politiche e sosterranno i paesi partner nella pianificazione e nell'attuazione di un approccio integrato volto ad affrontare concretamente le interconnessioni più rilevanti tra terra, risorse alimentari, acqua ed energia.
26. Il forte aumento del fabbisogno di acqua e delle carenze idriche nei prossimi decenni porterà a sfide notevoli, in particolare in termini di adattamento ai cambiamenti climatici. L'accesso universale all'acqua potabile sicura e a servizi igienico-sanitari è un prerequisito per la salute, il benessere, la crescita e la produttività. Le risorse idriche sono inoltre

particolarmente esposte al degrado ambientale, compresi i cambiamenti climatici, il che rappresenta una minaccia per l'agricoltura e la sicurezza alimentare. L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno una gestione sostenibile e integrata delle risorse idriche, come pure un uso più efficiente dell'acqua e il riciclaggio dell'acqua, anche attraverso un'impostazione più strategica per lo sviluppo e l'integrazione regionali.

27. La salute è un aspetto centrale della vita delle persone e rappresenta un elemento fondamentale della crescita e dello sviluppo equi e sostenibili, e dell'eliminazione della povertà. L'UE e i suoi Stati membri ribadiscono l'impegno a proteggere e promuovere il diritto di ciascuno di beneficiare del migliore stato di salute fisica e mentale possibile per favorire la dignità umana, il benessere e la prosperità. Essi continueranno a sostenere i paesi partner negli sforzi tesi a creare sistemi sanitari forti, resilienti e di qualità, garantendo un accesso equo ai servizi sanitari e una copertura sanitaria universale. A tal fine, l'UE e i suoi Stati membri sosterranno i paesi in via di sviluppo nella formazione, nell'assunzione, nell'impiego e nello sviluppo professionale continuo del personale sanitario. Per quanto concerne il personale sanitario e gli assistenti sociali in prima linea, che svolgono un ruolo essenziale nel garantire la fornitura di servizi sanitari in zone remote, povere, poco servite e interessate da conflitti, promuoveranno la loro responsabilizzazione e gli investimenti a essi relativi. L'UE e i suoi Stati membri continueranno ad investire nella prevenzione e nella lotta contro le malattie trasmissibili, quali l'HIV/AIDS, la tubercolosi, la malaria e l'epatite, e contribuiranno a garantire l'accesso universale a farmaci essenziali e vaccini a prezzi accessibili. Promuoveranno la ricerca e gli investimenti nelle nuove tecnologie sanitarie, nonché lo sviluppo delle stesse, e si attiveranno per affrontare le minacce sanitarie mondiali quali le epidemie e la resistenza antimicrobica attraverso la sanità pubblica. Si adopereranno per ridurre la mortalità materna e infantile, promuoveranno la salute mentale, affronteranno il crescente problema delle malattie non trasmissibili nei paesi partner e tratteranno le questioni connesse all'inquinamento chimico e alla scarsa qualità dell'aria. Viste le varie interconnessioni, sosterranno i paesi partner nel perseguimento dell'approccio della «salute in tutte le politiche».
28. Garantire l'accesso a un'istruzione di qualità per tutti è un prerequisito per l'occupabilità dei giovani e lo sviluppo duraturo. L'UE e i suoi Stati membri sosterranno l'apprendimento inclusivo lungo tutto l'arco della vita e un'istruzione equa e di qualità, in particolare durante la prima infanzia e la scuola primaria. Promuoveranno altresì l'istruzione secondaria e terziaria, la formazione tecnica e professionale e l'apprendimento basato sul lavoro e per gli adulti, anche in situazioni di emergenza e di crisi. Si presterà particolare attenzione alle opportunità di istruzione e formazione per le donne e le ragazze. L'UE e i suoi Stati membri intensificheranno gli sforzi volti a garantire a tutti di acquisire le conoscenze, le competenze, le capacità e i diritti necessari per vivere in modo dignitoso, impegnarsi pienamente nella società come adulti responsabili e produttivi e contribuire al benessere sociale, economico e ambientale delle loro comunità.
29. Occorre prestare attenzione alle esigenze, ai diritti e alle aspirazioni dei bambini. Le azioni caratterizzate dai migliori risultati economici e sociali sono gli interventi globali a favore della prima infanzia. L'UE e i suoi Stati membri intensificheranno gli sforzi volti a offrire un ambiente sicuro e favorevole per i bambini, elemento importante nella promozione di una popolazione giovanile sana, in grado di raggiungere il suo pieno potenziale. Riconoscono inoltre che ogni bambino ha diritto a un'infanzia pacifica e a un'istruzione di qualità, anche in situazioni di emergenza e di crisi, per evitare il rischio di una «generazione perduta». L'UE e i suoi Stati membri collaboreranno con i paesi partner per migliorare la protezione dei bambini e la loro partecipazione alle decisioni che li riguardano.
30. In linea con il principio di non lasciare indietro nessuno, l'UE e i suoi Stati membri presteranno particolare attenzione a chi si trova in situazioni svantaggiate, di vulnerabilità e di emarginazione, compresi i bambini, gli anziani, le persone con disabilità, le persone LGBTI e le popolazioni indigene. Ciò comprenderà misure destinate a individuare tali gruppi con maggior precisione, come pure a offrire loro una protezione e un sostegno migliori, affinché possano usufruire delle stesse opportunità e godere della garanzia di non discriminazione.
31. Si stima che, in tutto il mondo, vi sia un miliardo di persone con disabilità, l'80 % delle quali vive in paesi in via di sviluppo. Tali persone fanno spesso parte della fascia più povera della comunità e si trovano confrontate a livelli notevolmente più elevati di stigmatizzazione e discriminazione. Nella loro cooperazione allo sviluppo, l'UE e i suoi Stati membri terranno conto dei bisogni specifici delle persone con disabilità. In linea con la Convenzione delle

Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, promuoveranno con determinazione i diritti di tali persone e adotteranno misure più rigorose per garantirne la piena inclusione nella società e la pari partecipazione al mercato del lavoro.

32. Creare un numero sufficiente di posti di lavoro di qualità per i giovani rimarrà una sfida fondamentale. Sono necessarie politiche mirate e investimenti adeguati per promuovere i diritti dei giovani, agevolarne il coinvolgimento nella vita sociale, civica ed economica, nonché per garantire il loro pieno contributo alla crescita inclusiva e allo sviluppo sostenibile. I giovani dovrebbero inoltre partecipare ai processi democratici e rivestire ruoli dirigenziali.

#### **Gioventù**

I giovani sono agenti di sviluppo e cambiamento: in quanto tali, offrono un contributo fondamentale all'Agenda 2030, anche grazie alla loro capacità di innovare. Trascurarne l'istruzione, l'occupazione e le necessità sociali e politiche comprometterà il raggiungimento degli SDG e li renderà vulnerabili alla criminalità e alla radicalizzazione, soprattutto in situazioni di conflitto.

L'UE e i suoi Stati membri porranno l'accento su iniziative concrete volte a soddisfare le esigenze specifiche dei giovani, in particolare le giovani donne e le ragazze, accrescendo le opportunità di occupazione e imprenditorialità di qualità, sulla base di politiche efficaci in materia di istruzione, formazione professionale, sviluppo delle competenze e accesso a servizi e tecnologie digitali. L'obiettivo sarà quello di sfruttare le capacità di innovazione digitale e creare l'opportunità di beneficiare del progresso tecnologico. L'UE e i suoi Stati membri punteranno inoltre a rafforzare i diritti dei giovani e la loro emancipazione nella gestione degli affari pubblici, anche promuovendone la partecipazione alle economie, alle società e ai processi decisionali locali, in particolare attraverso le organizzazioni giovanili.

33. L'UE e i suoi Stati membri perseguiranno l'adempimento degli obblighi derivanti dalla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna. Promuoveranno con determinazione la protezione e il rispetto dei diritti di donne e ragazze e lavoreranno con i partner per eliminare ogni forma di violenza e discriminazione sessuale e di genere, incluse le pratiche dannose, in particolare il matrimonio forzato, precoce e di minori e la mutilazione genitale femminile. L'UE e i suoi Stati membri si attiveranno e rafforzeranno il dialogo politico al fine di emancipare donne e ragazze, promuovere il loro importante ruolo di agenti di sviluppo e cambiamento e aumentare le azioni mirate verso la parità di genere, il che includerà la promozione dei loro diritti economici e sociali e della loro emancipazione, il rafforzamento della loro voce e partecipazione alla vita sociale, economica, politica e civile, la garanzia della loro integrità fisica e psicologica e la trasformazione della cultura istituzionale dell'UE e dei suoi Stati membri in modo da mantenere gli impegni assunti. La promozione dell'accesso paritario delle donne a occupazione produttiva, lavoro dignitoso, parità di retribuzione e servizi finanziari porterà benefici a tutti i membri della società.
34. L'UE mantiene il proprio impegno a favore della promozione, della protezione e del rispetto di tutti i diritti umani e dell'attuazione piena ed effettiva della piattaforma d'azione di Pechino, del programma d'azione della Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo (ICPD) e dei risultati delle relative conferenze di revisione, nonché a favore della salute sessuale e riproduttiva e dei relativi diritti in tale contesto. Ciò considerato, l'UE ribadisce l'impegno a promuovere, proteggere e rispettare il diritto di ogni individuo ad avere pieno controllo sulle questioni riguardanti la propria sessualità e la propria salute sessuale e riproduttiva, e a decidere in modo libero e responsabile al riguardo, senza discriminazioni, coercizioni o violenze. L'UE sottolinea inoltre l'esigenza di garantire l'accesso universale a un'informazione, un'educazione — compresa un'educazione sessuale esauriente — e servizi sanitari globali, di qualità e a prezzi accessibili in materia di salute sessuale e riproduttiva.

### Parità di genere

La parità tra donne e uomini di tutte le età è cruciale per lo sviluppo sostenibile. Stimola il processo di eliminazione della povertà ed è essenziale per lo sviluppo di società democratiche basate sui diritti umani, la giustizia sociale e la sostenibilità. Inoltre, la parità di genere presenta una correlazione positiva con una prosperità e stabilità maggiori e migliori risultati in settori come la salute e l'istruzione. L'UE e i suoi Stati membri riconoscono le donne e le ragazze quali agenti fondamentali di sviluppo e cambiamento, nonché il loro ruolo nel consolidamento della pace, nella risoluzione dei conflitti e nella risposta umanitaria.

Molte donne e ragazze continuano a essere private di diritti, risorse e voce. La disuguaglianza di genere si somma ad altre forme di esclusione. Per promuovere il progresso di donne e ragazze e la parità di genere occorre svolgere con ragazzi, uomini, ragazze e donne un'opera di sensibilizzazione ai diritti, alla parità e ai ruoli nella società. È inoltre necessario lavorare con attori chiave della società, come insegnanti, leader religiosi e di comunità, per eliminare la discriminazione nei confronti di ragazze e donne.

L'UE e i suoi Stati membri garantiranno che la prospettiva di genere sia sistematicamente integrata in tutte le politiche quale contributo centrale al raggiungimento degli SDG. Intensificheranno gli sforzi per conseguire la parità di genere e l'emancipazione delle donne approfondendo i partenariati multilaterali, rafforzando la capacità di pianificare ed elaborare bilanci di genere e garantendo la partecipazione attiva delle organizzazioni di donne e ragazze al processo decisionale.

35. La cultura è sia un motore sia una componente importante dello sviluppo e può facilitare l'inclusione sociale, la libertà di espressione, la creazione di identità, l'emancipazione civile e la prevenzione dei conflitti rafforzando nel contempo la crescita economica. Sottolineando che l'UE è guidata dal carattere universale, indivisibile, interconnesso e interdipendente di tutti i diritti umani, l'UE e i suoi Stati membri promuoveranno il dialogo e la cooperazione interculturali, la diversità culturale, salvaguarderanno il patrimonio culturale, incoraggeranno i settori culturale e creativo e sosterranno le politiche culturali laddove esse contribuiscano a raggiungere lo sviluppo sostenibile, tenendo conto delle circostanze locali.
36. L'UE e i suoi Stati membri agiranno per ridurre la disparità di risultati e promuovere pari opportunità per tutti. In questo modo potranno aiutare direttamente le fasce di popolazione più povere e vulnerabili e contribuiranno anche a promuovere una crescita sostenibile più inclusiva che non comprometta la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze. Se inclusiva, la crescita economica è duratura e più vantaggiosa per i più poveri. Per affrontare l'aumento delle disuguaglianze economiche e sociali, l'UE e i suoi Stati membri sosterranno le linee di sviluppo nazionali volte a massimizzare l'impatto e i risultati sociali positivi. Collaboreranno con i paesi partner per promuovere una fiscalità progressiva e politiche redistributive della spesa pubblica che prestino la dovuta attenzione a una migliore distribuzione dei benefici della crescita, alla creazione di ricchezza e di posti di lavoro dignitosi e a un migliore accesso ai fattori di produzione, quali la terra o i finanziamenti e il capitale umano.
37. Al fine di contrastare la disuguaglianza l'UE e i suoi Stati membri sosterranno inoltre regimi di previdenza sociale efficienti, sostenibili ed equi per garantire un reddito di base, evitare le ricadute nella povertà estrema e rafforzare la resilienza. Valuteranno le tendenze e i fattori determinanti delle disuguaglianze economiche e sociali e rafforzeranno i propri strumenti e i propri approcci per renderli più efficaci nell'affrontare le disuguaglianze. L'UE e i suoi Stati membri integreranno la riduzione delle disuguaglianze nella loro cooperazione allo sviluppo e sosterranno le pratiche sociali innovative.
38. L'UE e i suoi Stati membri rafforzeranno la resilienza, in particolare delle popolazioni vulnerabili, per quanto riguarda gli shock economici e ambientali, le calamità naturali e provocate dall'uomo, i conflitti e le minacce globali per la salute. Integreranno sistematicamente la resilienza nella loro azione affinché persone, comunità, istituzioni e paesi possano prepararsi meglio a sopportare, adattarsi e riprendersi velocemente di fronte a stress e shock senza mettere a repentaglio le loro prospettive di sviluppo a lungo termine, anche nelle fasi di ripresa, riabilitazione e ricostruzione in seguito alla calamità. Devono essere garantite una più stretta cooperazione e complementarietà d'azione tra gli operatori umanitari e di sviluppo, sulla base di un'analisi condivisa dei rischi e delle vulnerabilità.

39. La migrazione è un fenomeno complesso, globale e di lunga durata che richiede una risposta politica accuratamente elaborata, equilibrata, sostenibile e basata su dati concreti che rispetti le competenze nazionali e, in particolare, che non incida sul diritto degli Stati membri, ai sensi dell'articolo 79, paragrafo 5 del TFUE, di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro. Una mobilità e una migrazione ben gestite possono contribuire positivamente alla crescita inclusiva e allo sviluppo sostenibile. La migrazione regolare e la mobilità possono apportare benefici mediante il trasferimento di conoscenza, competenze e capacità produttiva ai migranti stessi, le loro famiglie e i paesi di origine e destinazione. Nel contempo, la migrazione irregolare può sollevare grandi sfide e avere un impatto negativo sui paesi di origine, transito e destinazione. La migrazione è diventata una questione sempre più urgente sia per i paesi in via di sviluppo che per quelli sviluppati. In alcune situazioni, le popolazioni migranti si vedono negare i diritti umani, l'accesso alla salute e all'istruzione, e rischiano di diventare vittime di lavoro forzato e di tratta degli esseri umani. Un impegno rafforzato contribuirà ad agevolare uno svolgimento sicuro, ordinato, regolare e responsabile della migrazione e della mobilità delle persone, anche mediante l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite.
40. La risposta alla questione migratoria abbraccia molteplici aspetti politici, tra cui lo sviluppo, il buon governo, la sicurezza, i diritti umani, l'occupazione, la salute, l'istruzione, l'agricoltura, la sicurezza alimentare, la previdenza sociale e la tutela dell'ambiente, inclusi i cambiamenti climatici. Tramite l'approccio del quadro di partenariato, l'UE e i suoi Stati membri affronteranno in maniera globale i molteplici aspetti della migrazione e degli sfollamenti forzati, compresi il traffico e la tratta degli esseri umani, la gestione delle frontiere, le rimesse, la lotta alle cause profonde, la protezione internazionale, nonché i rimpatri, la riammissione e la reintegrazione, sulla base della responsabilità reciproca e del pieno rispetto degli obblighi umanitari e in materia di diritti umani. L'UE e i suoi Stati membri adotteranno un approccio più coordinato, olistico e strutturato alla migrazione, massimizzando le sinergie e applicando il necessario effetto leva tramite l'uso di tutti gli strumenti, i mezzi e le politiche pertinenti dell'UE, tra cui lo sviluppo e il commercio. Attraverso tale intensificazione degli sforzi, l'UE e i suoi Stati membri sosterranno attivamente l'ulteriore attuazione del piano d'azione comune di La Valletta del 2015 e l'elaborazione del patto globale dell'ONU sulla migrazione e i rifugiati, come richiesto nella dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti del 2016.
41. Mediante la politica di sviluppo l'UE e i suoi Stati membri affronteranno le cause profonde della migrazione irregolare e, tra l'altro, contribuiranno all'integrazione sostenibile dei migranti nei paesi e nelle comunità di accoglienza, nonché a garantire la buona riuscita dell'integrazione socio-economica dei migranti di ritorno nei loro paesi di origine o transito. Ciò comporterà anche promuovere gli investimenti, il commercio e l'innovazione nei paesi partner per stimolare la crescita e le opportunità occupazionali, anche attraverso l'impegno delle comunità stanziali di emigrati, sostenere i sistemi sociali e di istruzione nonché collaborare con i partner del settore privato e altri soggetti per ridurre i costi delle rimesse e promuovere trasferimenti più rapidi, meno costosi e più sicuri sia nei paesi di invio che in quelli destinatari, sfruttando in tale modo il loro potenziale di sviluppo.

#### Mobilità e migrazione

L'Agenda 2030 riconosce chiaramente il contributo positivo della migrazione e della mobilità alla crescita inclusiva e allo sviluppo sostenibile. I migranti sono importanti motori dell'economia mondiale, in particolare attraverso le loro rimesse. Gestire la migrazione in tutte le sue forme, regolare o meno, richiede interventi, politiche e quadri giuridici trasversali a breve e a lungo termine, che soddisfino le esigenze sia dei migranti che delle popolazioni di accoglienza e ne garantiscano la sicurezza. La portata delle sfide esistenti nei paesi in via di sviluppo è ben nota. In questo settore sono stati compiuti considerevoli passi avanti in occasione del vertice di La Valletta del novembre 2015 con l'adozione di un ambizioso piano d'azione.

L'UE e i suoi Stati membri intensificheranno gli sforzi tesi ad affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati e a promuovere una migliore gestione della migrazione nei paesi partner in tutti i suoi aspetti. Consolideranno la migrazione come un aspetto fondamentale del dialogo politico esterno dell'UE, anche attraverso l'elaborazione di risposte mirate e partenariati rafforzati, in modo trasparente e democratico.

42. L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno la dignità e la resilienza delle persone vittime di sfollamento forzato a lungo termine e la loro inclusione nella vita sociale ed economica dei paesi e delle comunità di accoglienza, riconoscendo che le capacità degli sfollati sono un bene vitale che portano con sé, essenziale per la loro resilienza e per ricostruire la propria vita nonché quale contributo per le comunità di accoglienza. L'UE e i suoi Stati membri applicheranno un approccio basato sui diritti, prestando particolare attenzione alle donne, ai minori accompagnati e

non accompagnati e alle persone altamente vulnerabili. Salvaguarderanno le strutture sociali a lungo termine, integrando le persone in situazioni di sfollamento protratto in una pianificazione dello sviluppo più ampia, che comprenda l'accesso all'istruzione e a posti di lavoro dignitosi.

## 2.2. Il pianeta — Protezione dell'ambiente, gestione delle risorse naturali e lotta ai cambiamenti climatici

43. Il benessere umano e la resilienza delle società dipendono da un ambiente sano e da ecosistemi funzionanti. Il degrado ambientale, i cambiamenti climatici, le condizioni climatiche estreme e le calamità naturali o provocate dall'uomo possono vanificare i vantaggi in termini di sviluppo e il progresso economico, soprattutto per i poveri, il che può accrescere le vulnerabilità e le esigenze, mettere a repentaglio la pace e la stabilità e provocare migrazioni su vasta scala. Oltre alle azioni specifiche, le considerazioni ambientali devono essere integrate in tutti i settori della cooperazione allo sviluppo, anche attraverso azioni preventive. L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno l'efficienza delle risorse e il consumo e la produzione sostenibili, inclusa la gestione sostenibile delle sostanze chimiche e dei rifiuti, allo scopo di dissociare la crescita economica dal degrado ambientale e consentire la transizione a un'economia circolare. Chiavi del successo saranno anche un settore privato responsabile e l'applicazione sistematica del principio «chi inquina paga». Essi contribuiranno a creare capacità per l'integrazione degli obiettivi in materia di sostenibilità ambientale e cambiamenti climatici e del perseguimento della crescita verde nelle strategie di sviluppo locali e nazionali. Miglioreranno inoltre l'uso della scienza, della tecnologia e dell'innovazione per promuovere la sostenibilità ambientale e favoriranno l'utilizzo da parte dei partner di tutti i dati e le informazioni disponibili attraverso i programmi europei e internazionali di osservazione e monitoraggio della Terra, al fine di sostenere decisioni corroborate da prove che tengano conto dello stato dell'ambiente.
44. L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno la conservazione e la gestione e l'uso sostenibili delle risorse naturali, nonché la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità e degli ecosistemi, comprese le foreste, gli oceani, le zone costiere, i bacini fluviali e altri ecosistemi, per la fornitura di servizi ecosistemici. Conformemente agli impegni internazionali, combatteranno disboscamenti illegali, e commercio ad essi relativo, degrado del suolo e delle foreste, desertificazione, siccità e perdita di biodiversità. Promuoveranno i benefici collaterali derivanti dalla gestione sostenibile, anche rafforzando la resilienza e l'adattamento ai cambiamenti climatici. Rafforzeranno l'integrazione della sostenibilità in tutti i settori della cooperazione e innalzeranno il profilo delle tematiche ambientali nei dialoghi con i partner. L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno la contabilizzazione del capitale naturale. Sosterranno una migliore governance e un migliore sviluppo di capacità per la gestione sostenibile delle risorse naturali, inclusa la prevenzione dello sfruttamento illegale delle foreste. Promuoveranno inoltre il coinvolgimento delle parti locali interessate e il rispetto dei diritti di tutti, compresi quelli delle popolazioni indigene e delle comunità locali. Affronteranno il bracconaggio, il commercio illecito di flora e fauna selvatiche e legname e lo sfruttamento illegale di altre risorse naturali. Per avere oceani sani e produttivi promuoveranno la tutela e il ripristino degli ecosistemi marini, la gestione sostenibile delle risorse oceaniche e una pesca sostenibile, anche attraverso una migliore governance degli oceani e lo sviluppo dell'economia blu.
45. L'UE e i suoi Stati membri integreranno in tutte le loro strategie di cooperazione allo sviluppo l'ambiente e i cambiamenti climatici, anche promuovendo un sano equilibrio tra mitigazione e adattamento. Attueranno l'Agenda 2030 e l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici tramite azioni coordinate e coerenti e massimizzeranno le sinergie. Sosterranno le iniziative nazionali, comprese la pianificazione e la programmazione intragovernative, intese a promuovere la resilienza, a ridurre i rischi climatici e a contribuire alla riduzione delle emissioni, in modo coerente con l'attuazione dei contributi stabiliti a livello nazionale, tenendo conto delle sfide cui fanno fronte i paesi in via di sviluppo, in particolare quelli meno sviluppati (PMS) e i piccoli Stati insulari in via di sviluppo (SIDS). Contribuiranno a far emergere «campioni del clima» locali e diffonderanno e amplieranno attivamente i progetti di buone pratiche, anche sostenendo le piattaforme multilaterali. Il carattere giuridicamente vincolante dell'accordo di Parigi e l'obbligo di preparare i contributi stabiliti a livello nazionale possono dare un impulso alla pianificazione nazionale dello sviluppo nel quadro dell'Agenda 2030.



### **Energia sostenibile e cambiamenti climatici**

L'energia è un fattore di sviluppo di fondamentale importanza ed è essenziale nell'elaborazione di soluzioni per un pianeta sostenibile. I paesi in via di sviluppo hanno bisogno di energia per promuovere una crescita inclusiva e migliorare ulteriormente il tenore di vita. Gli investimenti nell'energia sostenibile possono garantire e accrescere l'accesso all'acqua pulita, a soluzioni pulite per la cottura degli alimenti, all'istruzione e all'assistenza sanitaria, nonché creare posti di lavoro e sostenere le imprese locali in maniera rispettosa per l'ambiente.

L'UE e i suoi Stati membri perseguiranno tre obiettivi chiave interconnessi: affrontare le carenze nell'accesso all'energia; aumentare l'efficienza energetica e la produzione di energie rinnovabili, al fine di raggiungere un equilibrio sostenibile tra produzione e consumo di energia; contribuire alla lotta globale contro i cambiamenti climatici in linea con l'accordo di Parigi e i relativi contributi stabiliti a livello nazionale presentati dalle parti. L'UE e i suoi Stati membri affronteranno la precarietà energetica contribuendo a conseguire un accesso universale a servizi energetici moderni, a prezzi accessibili, affidabili e sostenibili, con un forte accento sull'efficienza energetica e le energie rinnovabili. È possibile fornire energia pulita e rinnovabile tramite soluzioni di tipo partecipativo, non collegate alla rete o basate su mini reti, consentendo l'accesso nelle località rurali.

L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno inoltre la graduale eliminazione delle sovvenzioni per i combustibili fossili che danneggiano l'ambiente, nonché la stabilità e la trasparenza dei mercati dell'energia e la diffusione di reti intelligenti nonché l'uso di tecnologie digitali per una gestione sostenibile dell'energia. Questa strategia rafforzata andrà di pari passo con un'azione continuata dell'UE coerente con la sua leadership globale nella lotta ai cambiamenti climatici e nel sostegno ai paesi terzi per rispondervi e per passare a economie a basse emissioni e resilienti ai cambiamenti climatici.

46. L'entità degli investimenti finanziari necessari ad assicurare l'accesso universale a servizi energetici sicuri e puliti richiede la partecipazione di numerosi soggetti. L'UE e i suoi Stati membri rafforzeranno la loro cooperazione con tutte le parti interessate, compreso il settore privato, per quanto riguarda la gestione della domanda di energia, l'efficienza energetica, la generazione di energia rinnovabile e lo sviluppo e il trasferimento di tecnologie pulite. Sosterranno il miglioramento di quadri normativi che contribuiscano a un settore energetico concorrenziale e sostenibile e a stimolare finanziamenti privati. Raccoglieranno ulteriori finanziamenti, anche dal settore privato e attraverso iniziative e strumenti di finanziamento innovativi. Sostenere l'Africa e il vicinato dell'UE in questa transizione energetica rientrerà nel quadro per la realizzazione dell'Unione dell'energia.

### **2.3. Prosperità — Crescita inclusiva e sostenibile e posti di lavoro**

47. La creazione di posti di lavoro dignitosi, in particolare per le donne e i giovani, è essenziale per una crescita inclusiva e sostenibile. Una prosperità e una crescita condivise sono fattori che contribuiscono in modo essenziale al benessere e alla dignità umani. Una crescita inclusiva e sostenibile genera resilienza a lungo termine nei paesi partner, creando per i gruppi vulnerabili e quelli più a rischio l'opportunità di far parte e beneficiare della ricchezza e della creazione di posti di lavoro dignitosi. L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno una trasformazione economica in grado di creare posti di lavoro dignitosi, accrescere la capacità produttiva, generare entrate sufficienti per i servizi pubblici e la previdenza sociale e promuovere catene del valore sostenibili e la diversificazione, inclusa un'industrializzazione sostenibile. Ciò implica anche la promozione di modelli di produzione e di consumo sostenibili in un'economia circolare, nonché la promozione di cicli di materiali non tossici, l'efficienza delle risorse e la trasformazione verso soluzioni a basse emissioni e resilienti ai cambiamenti climatici.
48. L'UE e i suoi Stati membri riconoscono il ruolo delle microimprese e delle piccole e medie imprese quali soggetti promotori di sviluppo sostenibile, nonché attori essenziali nella lotta contro la povertà. Le microimprese e piccole e medie imprese sono motori di crescita, occupazione, innovazione e sviluppo sociale. L'UE e i suoi Stati membri sosterranno misure innovative e orientate all'azione attraverso la politica di sviluppo al fine di accrescere l'impegno delle microimprese e piccole e medie imprese nell'attuazione di azioni concrete a livello locale e sbloccare il loro potenziale di trasformazione. Faciliteranno il loro accesso alle informazioni pertinenti, sia nell'UE che nei paesi partner, e le integreranno nelle catene di approvvigionamento e del valore affrontando nel contempo la carenza di finanziamenti che le colpisce. Incoraggeranno gli scambi e il dialogo imprenditoriale tra microimprese e piccole e medie imprese nell'UE e nei paesi o regioni partner.

### Investimenti e commercio

Gli investimenti sostenibili pubblici e privati sono un fattore vitale dello sviluppo sostenibile. Contribuiscono a diversificare le economie, a promuovere la crescita e posti di lavoro dignitosi, a fornire prodotti e servizi innovativi, a collegare le economie dei paesi in via di sviluppo alle catene del valore regionali e mondiali, a promuovere l'integrazione regionale e a fare fronte alle necessità sociali. L'Agenda 2030 e il programma d'azione di Addis Abeba forniscono un quadro nell'ambito del quale gli investimenti responsabili possono contribuire allo sviluppo sostenibile in tutte le sue dimensioni.

L'UE e i suoi Stati membri si adopereranno per promuovere gli investimenti combinando i finanziamenti a favore dello sviluppo sostenibile, l'assistenza tecnica volta a sviluppare progetti sostenibili e attrarre gli investitori, e adotteranno misure tese a contribuire al miglioramento della governance economica e del contesto imprenditoriale, lottare contro la corruzione e dialogare con il settore privato. L'UE e i suoi Stati membri contribuiranno inoltre ad aumentare gli investimenti pubblici e privati nell'economia verde, a basse emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici.

Un canale cruciale per tali azioni sarà il piano europeo per gli investimenti esterni, che includerà garanzie volte a ridurre il profilo di rischio degli investimenti nei paesi in via di sviluppo e mobilitare in tale modo ulteriori finanziamenti, in particolare provenienti dal settore privato. Il piano contribuirà al raggiungimento degli SDG, concorrendo in tal modo ad affrontare le cause profonde della migrazione irregolare.

Tramite la sua politica commerciale, l'Unione europea continuerà inoltre a garantire che i paesi in via di sviluppo, in particolare quelli più vulnerabili, raccolgano i frutti della crescita inclusiva e dello sviluppo sostenibile derivanti dalla maggiore partecipazione all'integrazione regionale e al sistema commerciale multilaterale.

49. L'UE e i suoi Stati membri contribuiranno a creare un contesto più favorevole all'attività imprenditoriale nei paesi in via di sviluppo, nel rispetto delle norme e dei principi internazionali in materia di diritti umani. Contribuiranno al miglioramento delle condizioni per le attività economiche inclusive promuovendo politiche e quadri normativi più sostenibili, i diritti umani, nonché le norme fondamentali del lavoro e gli obblighi di dovuta diligenza, contesti imprenditoriali più favorevoli, nuovi modelli aziendali e una maggiore capacità di governo. Promuoveranno l'accesso diffuso ai servizi finanziari e microfinanziari, anche per le donne, i poveri, le microimprese e le piccole e medie imprese. Promuoveranno anche le iniziative del settore privato e le imprese sociali, le cooperative, le donne imprenditrici e i giovani imprenditori al fine di rafforzare l'offerta di servizi locali e modelli aziendali inclusivi e verdi. Promuoveranno appalti pubblici sostenibili e trasparenti a favore dello sviluppo sostenibile e faciliteranno l'accesso delle microimprese e delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici. Gli investimenti pubblici nella ricerca e nell'innovazione e la cooperazione scientifica e tecnologica possono contribuire anche a sbloccare gli investimenti del settore privato e a rilanciare la crescita inclusiva e sostenibile nei paesi in via di sviluppo.
50. Il riciclaggio, la corruzione, i flussi finanziari illeciti e l'evasione e l'elusione fiscale continuano a ostacolare lo sviluppo sostenibile, colpendo in modo sproporzionato i paesi in via di sviluppo. L'UE e i suoi Stati membri collaboreranno con i paesi partner per promuovere un'imposizione progressiva, misure anticorruzione e politiche redistributive della spesa pubblica e contrastare i flussi finanziari illeciti così da promuovere l'accesso a servizi di base di qualità per tutti.
51. L'UE e i suoi Stati membri riuniranno le competenze e le risorse del settore privato con gli aiuti al commercio, le politiche e gli strumenti commerciali e la diplomazia economica. Promuoveranno gli aiuti al commercio per sostenere l'attuazione dell'Agenda 2030 al fine di affrontare in modo più efficace le esigenze dei paesi in via di sviluppo in termini di commercio e di capacità produttiva. Dovrebbero essere considerate le esigenze dei paesi meno sviluppati e dei paesi in via di sviluppo senza sbocco sul mare, per i quali l'agevolazione degli scambi e le infrastrutture per il commercio sono motori imprescindibili di sviluppo, nonché quelle dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo (SIDS).
52. L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno e faciliteranno gli scambi e gli investimenti nei paesi in via di sviluppo a sostegno dello sviluppo sostenibile. L'UE continuerà a promuovere il commercio e l'integrazione regionale in quanto fattori chiave per la crescita e la riduzione della povertà nei paesi in via di sviluppo. Attraverso l'attuazione della strategia «Commercio per tutti», l'UE e i suoi Stati membri aiuteranno i partner commerciali, anche attraverso accordi di partenariato economico, a integrare lo sviluppo sostenibile a tutti i livelli della politica commerciale. In linea con gli impegni della CPS, il sostegno allo sviluppo sarà utilizzato, se del caso, per garantire che le disposizioni degli accordi

commerciali relative al commercio e allo sviluppo sostenibile siano effettivamente attuate e utilizzate. L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno una crescita economica inclusiva e sostenibile e aiuteranno i paesi in via di sviluppo ad adottare modelli di crescita che tengano conto della scarsità delle risorse e dell'azione in materia di cambiamenti climatici. Ciò implica la promozione di catene del valore sostenibili e di norme ambientali e sociali.

53. Il settore privato può contribuire all'attuazione dell'Agenda 2030. L'UE e i suoi Stati membri, in stretto coordinamento con la Banca europea per gli investimenti, promuoveranno la mobilitazione di risorse private per lo sviluppo, stimolando nel contempo la responsabilità del settore privato, in settori ad alto potenziale di trasformazione per lo sviluppo sostenibile, tra cui l'agricoltura sostenibile, l'energia sicura e pulita, la gestione integrata delle risorse idriche, le infrastrutture resilienti, la salute, il turismo sostenibile, l'economia verde e quella circolare, le telecomunicazioni e la tecnologia digitale.
54. L'UE e i suoi Stati membri collaboreranno con il settore privato, comprese le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, per promuovere approcci responsabili, sostenibili ed efficaci, anche attraverso il dialogo sociale. La promozione di un commercio equo, trasparente ed etico, anche con i piccoli produttori nei paesi in via di sviluppo, e una maggiore assunzione di modelli e pratiche imprenditoriali responsabili e inclusivi da parte di un maggior numero di imprese dell'UE che possiedono filiere di approvvigionamento nei paesi in via di sviluppo, in stretto partenariato con le parti interessate pubbliche e private, possono contribuire in modo determinante all'attuazione dell'Agenda 2030. Le norme internazionali in materia di diritti umani e gli impegni in ordine a sviluppo sostenibile, trasparenza e responsabilità sociale delle imprese, concordati a livello internazionale, vanno integrati nei modelli aziendali, anche per quanto riguarda i partenariati pubblico-privato e i meccanismi di combinazione, attraverso un ventaglio di strumenti, come la condivisione delle migliori prassi. Ciò implica che siano assicurati la gestione e l'uso sostenibili di tutte le risorse naturali, come i minerali e il legname. L'UE e i suoi Stati membri continueranno a sostenere le pratiche commerciali responsabili e la gestione responsabile delle catene di approvvigionamento, rispettando i diritti fondiari e integrandovi i diritti umani e dei lavoratori, le norme in materia di integrità finanziaria e ambiente e l'accessibilità. Si adopereranno per impedire le violazioni dei diritti umani e promuovere i principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani. Promuoveranno norme del lavoro che garantiscano condizioni di lavoro e salari dignitosi per i lavoratori, in particolare quelle definite dall'Organizzazione internazionale del lavoro, sia nel settore formale che in quello informale, anche sostenendo la transizione da un'economia informale a una formale e contrastando il lavoro minorile.
55. L'agricoltura sostenibile, unitamente alla pesca e all'acquacoltura sostenibili, continua a costituire un fattore chiave per l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile ed è indispensabile per porre fine alla fame e garantire la sicurezza alimentare. Due terzi dei poveri del mondo dipendono dall'agricoltura per il proprio sostentamento e numerosi paesi in via di sviluppo continuano a dipendere ampiamente dagli scambi di alcuni prodotti di base. Il sostegno ai piccoli agricoltori, compresi quelli di aziende a conduzione familiare e i pastori, riveste tuttora un'importanza fondamentale, contribuendo in maniera sostanziale alla sicurezza alimentare e alla lotta contro l'erosione del suolo e la perdita di biodiversità, creando nel contempo occupazione. L'UE e i suoi Stati membri sosterranno miglioramenti nella governance per una gestione sostenibile delle foreste, una gestione partecipativa dei pascoli e un accesso equo alla proprietà fondiaria, in particolare per le donne, rispettando i diritti delle popolazioni locali e delle popolazioni indigene, compresi l'uso delle terre ancestrali e l'accesso all'acqua. Promuoveranno la creazione di organizzazioni e cooperative agricole per affrontare, tra l'altro, le questioni relative alla migliore produttività delle aziende agricole a conduzione familiare, ai diritti di uso del suolo e ai sistemi di semina locali tradizionali. Contribuiranno a migliorare la qualità delle condizioni sanitarie e fitosanitarie. L'UE e i suoi Stati membri si adopereranno per sviluppare mercati e catene del valore del settore agricolo nei paesi partner, per avvantaggiare i poveri e incoraggiare l'agroindustria nella creazione di posti di lavoro e di valore aggiunto. Si tratterà anche di sostenere l'integrazione dei giovani e l'emancipazione femminile e di promuovere ricerca e innovazione. Gli investimenti nell'agricoltura sostenibile e nel settore agroalimentare sono necessari per diversificare i sistemi di produzione locali e regionali, prevenire la malnutrizione, generare un aumento della produttività e creare posti di lavoro dignitosi senza danneggiare l'ambiente. In molti paesi in via di sviluppo, segnatamente in Africa, occorrono grandi investimenti da parte del settore pubblico e privato nell'agricoltura sostenibile e nelle relative infrastrutture. Tali investimenti e riforme strategiche devono essere responsabili, inclusivi e a vantaggio delle popolazioni locali.
56. L'agricoltura e i sistemi alimentari sostenibili, compresa la pesca sostenibile, dovranno rispondere alle esigenze della popolazione mondiale in aumento tutelando nel contempo l'ambiente. L'UE e i suoi Stati membri sosterranno le pratiche agroecologiche, come pure le azioni atte a ridurre le perdite post-raccolto e gli sprechi alimentari, nonché a proteggere il suolo, preservare le risorse idriche, fermare, evitare e invertire il fenomeno della deforestazione e

mantenere la biodiversità ed ecosistemi sani. Occorre sfruttare il potenziale di mitigazione dei gas a effetto serra offerto dall'agricoltura e dai suoli sostenibili, rafforzando nel contempo la resilienza agli effetti dei cambiamenti climatici. L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno le pratiche sostenibili nei settori della pesca e dell'acquacoltura e sosterranno azioni volte a contrastare la pesca illegale, l'inquinamento marino e gli effetti dei cambiamenti climatici.

57. L'UE e i suoi Stati membri continueranno a sostenere le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei paesi in via di sviluppo, in virtù del loro forte potenziale come motori di crescita inclusiva e sviluppo sostenibile. L'adozione di tecnologie digitali nei paesi in via di sviluppo procede a un ritmo senza precedenti. Tuttavia, la mancanza di connettività continua a rappresentare un ostacolo significativo allo sviluppo in molti paesi in via di sviluppo, in particolare nelle zone rurali e remote, soprattutto in Africa. Inoltre, la scarsa concorrenza può sovente rendere tali tecnologie inaccessibili e proibitive per una gran parte della popolazione. L'UE e i suoi Stati membri lavoreranno a una migliore integrazione delle soluzioni digitali nello sviluppo e alla promozione dell'uso delle tecnologie digitali in una serie di settori prioritari (come l'e-governance, l'agricoltura, l'istruzione, la gestione delle risorse idriche, la salute e l'energia). Sosterranno ambienti propizi all'economia digitale potenziando la connettività libera, aperta e sicura e rimuovendo gli ostacoli che impediscono di sfruttarne il pieno potenziale per lo sviluppo sostenibile. Sosterranno l'imprenditoria digitale, anche per le microimprese e le piccole e medie imprese, al fine di sviluppare contenuti localmente pertinenti, promuovere l'innovazione e la creazione di posti di lavoro dignitosi. Sosterranno inoltre l'alfabetizzazione e le competenze digitali per emancipare la popolazione, in particolare le donne e le persone in situazioni di vulnerabilità ed emarginazione, al fine di promuovere l'inclusione sociale e facilitare la loro partecipazione alla governance democratica e all'economia digitale.
58. L'UE e i suoi Stati membri sosterranno la progettazione, la costruzione e il funzionamento di infrastrutture ed edifici di qualità, più efficienti sotto il profilo delle risorse e dell'energia. Sosterranno lo sviluppo di reti di trasporto e mobilità sostenibili, a basse emissioni, interconnesse e sicure e di altre infrastrutture resilienti e rispettose del clima, quali reti energetiche, sistemi idrici e sistemi di gestione dei rifiuti, al fine di promuovere un accesso equo ed economico per tutti, la crescita, il commercio e gli investimenti. Integreranno sistematicamente l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra nei progetti infrastrutturali.
59. L'UE e i suoi Stati membri ribadiscono la necessità del pieno rispetto delle norme internazionali in materia di ambiente e di sicurezza nucleare nei paesi partner.
60. L'UE e i suoi Stati membri tenderanno di rafforzare il potenziale delle città come poli di innovazione e di crescita inclusiva e sostenibile, senza trascurare le loro più ampie comunità rurali e uno sviluppo regionale equilibrato. Promuoveranno lo sviluppo urbano inclusivo e sostenibile per affrontare la disuguaglianza nelle aree urbane concentrandosi sui più bisognosi, compresi coloro che vivono in insediamenti irregolari e in baraccopoli. Sosterranno i partner al fine di migliorare l'erogazione dei servizi di base e l'accesso equo alla sicurezza alimentare, a un alloggio accessibile, dignitoso ed economico, e la qualità della vita delle popolazioni urbane in rapida crescita. In linea con la nuova agenda urbana delle Nazioni Unite, promuoveranno la pianificazione sostenibile dell'uso del territorio, l'equa gestione dei mercati fondiari, la mobilità urbana sostenibile e città intelligenti e sicure che sfruttino le opportunità offerte dalla digitalizzazione e dalle tecnologie. Promuoveranno politiche urbane e territoriali inclusive, equilibrate e integrate, nonché un coordinamento dei poteri pubblici a vari livelli, creando legami più forti tra le zone rurali e quelle urbane. Miglioreranno la resilienza delle città di fronte agli shock e sfrutteranno le opportunità di creare un'economia a basse emissioni e resiliente ai cambiamenti climatici.

#### **2.4. Pace — Società pacifiche e inclusive, democrazia, istituzioni efficaci e responsabili, stato di diritto e diritti umani per tutti**

61. L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno i valori universali della democrazia, del buon governo, dello stato di diritto e dei diritti umani per tutti, in quanto presupposti essenziali per lo sviluppo sostenibile e la stabilità, in tutti i partenariati, in tutti gli strumenti e in tutti i contesti e i paesi, anche attraverso l'azione per lo sviluppo. Sosterranno gli sforzi nazionali, commisurati alle esigenze e al contesto di ogni società, volti a costruire Stati democratici sostenibili, resilienti agli shock interni ed esterni e ad affrontare i fattori di vulnerabilità, tra cui la disuguaglianza.

**Buon governo, democrazia, stato di diritto e diritti umani**

Buon governo, democrazia e stato di diritto sono cruciali per lo sviluppo sostenibile. Lo stato di diritto è un presupposto per la tutela di tutti i diritti fondamentali. Le istituzioni e i sistemi di governance efficaci in grado di rispondere alle esigenze pubbliche erogano servizi essenziali e promuovono la crescita inclusiva; nel contempo i processi politici inclusivi garantiscono che i cittadini possano chiedere conto ai funzionari pubblici a tutti i livelli.

L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno istituzioni responsabili e trasparenti, tra cui i parlamenti nazionali, e favoriranno i processi decisionali partecipativi e l'accesso del pubblico alle informazioni. Promuoveranno l'indipendenza e l'imparzialità dei tribunali e favoriranno l'amministrazione di una giustizia equa, compreso l'accesso all'assistenza legale. Sosterranno lo sviluppo di capacità a favore di istituzioni efficaci e una governance a più livelli che continui sulla partecipazione delle persone in situazioni di vulnerabilità e delle minoranze attraverso partenariati tra i governi nazionali, subnazionali e locali, anche sfruttando il potenziale delle soluzioni digitali. Sosterranno iniziative contro la corruzione e a favore dell'introduzione di una maggiore trasparenza e responsabilità nel finanziamento pubblico e nell'erogazione di servizi pubblici.

62. L'UE e i suoi Stati membri sosterranno uno spazio aperto e favorevole per la società civile, approcci inclusivi e processi decisionali trasparenti a tutti i livelli. Continueranno a sostenere elezioni inclusive, trasparenti e credibili, tramite l'offerta di un sostegno tempestivo durante tutto il ciclo elettorale e la promozione di partiti politici democratici e responsabili e della partecipazione attiva dei cittadini durante tutto il processo elettorale. Le missioni di osservazione elettorale indipendenti dell'UE sono uno strumento importante a tal fine. L'UE e i suoi Stati membri sosterranno e promuoveranno una governance democratica che garantisca il godimento delle libertà fondamentali, quali la libertà di pensiero, religione o credo, la libertà di riunione e di associazione, anche per le persone emarginate, e che rispetti i diritti umani universali, siano essi civili, politici, economici, sociali o culturali. Favoriranno la libertà di espressione e di opinione e forniranno sostegno ai mezzi di comunicazione indipendenti e pluralistici che generano informazione di qualità sulla base di fatti e dati.
63. L'UE e i suoi Stati membri incoraggeranno sistemi giudiziari efficienti, trasparenti, indipendenti, aperti e responsabili e promuoveranno l'accesso alla giustizia per tutti — in particolare per i poveri e le persone in situazioni di vulnerabilità. In tale processo rientrano gli sforzi per contrastare la criminalità, comprese la criminalità e la violenza urbane, e la criminalità organizzata transnazionale connessa al traffico d'armi e di droga o alla tratta di esseri umani.
64. La povertà, i conflitti, la fragilità e i trasferimenti forzati sono profondamente interconnessi e devono essere affrontati in maniera coerente e globale anche in quanto parte della connessione tra azione umanitaria e sviluppo. L'UE e i suoi Stati membri ne affronteranno le cause profonde a tutti i livelli, dall'esclusione, la disuguaglianza, l'insicurezza alimentare, le violazioni e gli abusi dei diritti umani, l'impunità e l'assenza di uno stato di diritto al degrado dell'ambiente e i cambiamenti climatici.
65. L'UE e i suoi Stati membri si avvarranno della cooperazione allo sviluppo come parte dell'insieme delle politiche e degli strumenti volti a prevenire, gestire e risolvere i conflitti e le crisi, prevenire le esigenze umanitarie e creare pace duratura e buon governo. L'obiettivo principale della cooperazione allo sviluppo resta l'eliminazione della povertà in tutte le sue dimensioni, e gli sforzi verso tale obiettivo non saranno in alcun modo lesinati. Promuoveranno l'approccio globale per le situazioni di conflitto e di crisi attraverso un uso migliore delle strategie di transizione e del sistema di allerta rapida di prevenzione dei conflitti dell'UE, incentrandosi sulla fragilità e sulla sicurezza umana e riconoscendo il nesso esistente tra sviluppo sostenibile, azione umanitaria, pace e sicurezza.
66. Il consolidamento della pace e dello Stato è imprescindibile per lo sviluppo sostenibile e dovrebbe aver luogo a tutti i livelli, dal più globale al più locale, e in tutte le fasi del ciclo di un conflitto, dall'allarme tempestivo e la prevenzione alla risposta alle crisi e la stabilizzazione. Nel quadro della cooperazione allo sviluppo, l'UE e i suoi Stati membri possono inoltre collaborare con gli attori del settore della sicurezza al fine di svilupparne la capacità di garantire gli obiettivi di sviluppo sostenibile, in particolare la realizzazione di società pacifiche e inclusive. L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno soluzioni comuni alle sfide in materia di sicurezza e di sviluppo, anche con il sostegno alla governance democratica del settore della sicurezza e alla sua efficacia nell'assicurare la sicurezza umana e lo sviluppo di capacità. L'UE e i suoi Stati membri riconoscono la necessità di prevenire e contrastare la radicalizzazione che porta

all'estremismo violento, anche attraverso la promozione della tolleranza religiosa e del dialogo interreligioso. Continueranno a sostenere il principio della responsabilità di fornire protezione e la prevenzione delle atrocità. In tale contesto, l'UE e i suoi Stati membri continueranno a intensificare la cooperazione con le Nazioni Unite e i partner regionali e nazionali.

67. L'UE e i suoi Stati membri contribuiranno a una riforma del settore della sicurezza che possa contribuire alla messa in atto di un efficace controllo democratico e di un'assunzione di responsabilità, di miglioramenti della sicurezza umana, dello sviluppo sostenibile e dell'eliminazione della povertà. La riforma del settore della sicurezza deve essere adattata alle esigenze di sicurezza dei paesi partner e sulla base di una titolarità nazionale chiara e salda.
68. I paesi in condizioni di fragilità o in situazioni di conflitto necessitano di particolare attenzione e di un impegno internazionale duraturo per conseguire uno sviluppo sostenibile. Gli obiettivi per il consolidamento della pace e dello Stato sono essenziali per lo sviluppo di una capacità nazionale, di integrare pienamente le problematiche economiche, sociali e ambientali con quelle relative a sicurezza e sviluppo. Nel quadro dell'assistenza allo sviluppo l'UE e i suoi Stati membri presteranno particolare attenzione agli stati fragili e teatro di conflitti e sosterranno le persone più vulnerabili. Nel promuovere e proteggere i diritti umani, la democrazia, lo stato di diritto e il buon governo, contribuiranno proattivamente alla stabilità e alla sicurezza nonché alla resilienza. Integreranno l'attenzione alle situazioni di conflitto in tutte le loro attività, in modo da massimizzarne l'impatto positivo per la pace. Promuoveranno la trasparenza, la responsabilità e l'accesso alla giustizia avviando un dialogo con tutte le parti interessate nei processi di prevenzione dei conflitti e di mantenimento e consolidamento della pace. Sosterranno i sistemi giudiziari transitori mediante misure specifiche adattate al contesto che promuovano la verità, la giustizia, la riparazione e la garanzia di non ripetizione. Ai fini della stabilizzazione occorre colmare il divario tra la risoluzione dei conflitti e i processi di riforma a lungo termine nonché creare un clima di fiducia tra la popolazione e il governo, anche rilanciando con vigore l'erogazione di servizi. In tale contesto, l'UE e i suoi Stati membri daranno nuovo impulso ai partenariati con i partner regionali qualificati. Il successo degli interventi legati alla pace e alla sicurezza dipende in particolare dalla cooperazione con gli attori locali e dalla loro titolarità nel processo. L'apprendimento tra pari fra Stati fragili e in situazioni di conflitto può essere utile. L'UE e i suoi Stati membri affronteranno tutti gli aspetti legati alla prevenzione e alla risposta alla violenza sessuale e di genere in situazioni di conflitto e post-conflitto, e sosterranno la partecipazione delle donne quali agenti positivi per la prevenzione e risoluzione dei conflitti, le attività di soccorso e ripresa nonché il consolidamento di una pace sostenibile.
69. L'UE e i suoi Stati membri metteranno in atto un'azione umanitaria e una cooperazione allo sviluppo più coerenti e complementari, contribuendo attivamente a consolidare la resilienza dell'individuo, della comunità, della società e dello Stato, affrontare la povertà estrema, prevenire e contrastare le crisi, ridurre la vulnerabilità cronica e raggiungere l'autosufficienza. Le soluzioni sostenibili richiedono approcci multilaterali, interventi a diversi livelli e una visione a lungo termine. Ciò significa rafforzare il collegamento tra aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo, anche attraverso l'approfondito scambio di informazioni, il coordinamento tra i donatori, l'analisi congiunta delle lacune, dei rischi e delle vulnerabilità e una visione condivisa delle priorità strategiche, il più presto possibile. L'UE e i suoi Stati membri garantiranno il coinvolgimento tempestivo e una stretta collaborazione tra gli attori politici e dello sviluppo fin dall'inizio, in modo da integrare e dare continuità alle azioni di emergenza e di pronto intervento degli attori umanitari. Ciò sarà fatto in modo da rispettare i principi umanitari conformemente al diritto umanitario internazionale.
70. L'UE e i suoi Stati membri potenzieranno gli sforzi per consolidare la resilienza e l'adattabilità ai cambiamenti, in linea tra l'altro con il quadro di Sendai per la riduzione dei rischi di catastrofi 2015-2030 e con l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici. Migliorare la preparazione delle persone e delle comunità, riducendone l'esposizione e la vulnerabilità e rafforzandone la capacità di resistere e riprendersi da shock e catastrofi, è fondamentale per ridurre l'impatto negativo ed evitare la perdita di vite umane e di mezzi di sussistenza. L'UE e i suoi Stati membri elaboreranno valutazioni del rischio e analisi delle lacune nei loro programmi di cooperazione allo sviluppo. Continueranno anche ad occuparsi della preparazione di fronte alle minacce transfrontaliere per la salute, conformemente al regolamento sanitario internazionale, in particolare attraverso il potenziamento delle capacità dei sistemi sanitari nazionali e regionali e il miglioramento della condivisione di informazioni. Attingendo agli insegnamenti appresi durante le crisi sanitarie globali, l'UE e i suoi Stati membri continueranno a proporre iniziative trasversali ai livelli internazionale, regionale e locale e porranno il rafforzamento di sistemi sanitari orizzontali al centro della programmazione dello sviluppo sanitario.
71. La migrazione, lo sviluppo sostenibile e la stabilità sono strettamente interconnessi. L'UE e i suoi Stati membri si impegnano in un'azione coordinata volta ad affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati, come i conflitti, la fragilità degli Stati, l'insicurezza e l'emarginazione, la povertà, l'insicurezza alimentare, la disuguaglianza e la discriminazione, e il degrado ambientale, compresi i cambiamenti climatici.

Promuoveranno i diritti umani e la dignità delle persone, la costruzione della democrazia, il buon governo e lo stato di diritto, l'inclusione e la coesione sociali, le opportunità economiche con la creazione di posti di lavoro dignitosi, imprese incentrate sulle persone e spazio politico per la società civile. Combattono anche il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, che causano instabilità. È essenziale creare solidi partenariati con i paesi di origine, transito e destinazione, con politiche incisive che durino nel lungo periodo atte ad affrontare le varie dimensioni della sfida.

### 3. PARTENARIATO — L'UE COME FORZA TRAINANTE PER L'ATTUAZIONE DELL'AGENDA 2030

72. Pur riconoscendo che ciascun paese è il principale responsabile del proprio sviluppo economico e sociale, l'Agenda 2030 deve essere attuata in partenariato da tutti i paesi e da tutte le parti interessate. Il panorama dello sviluppo si sta ampliando, inglobando nuovi e più numerosi attori. I parlamenti, i partiti politici, le autorità regionali e locali, gli istituti di ricerca, gli enti filantropici, le cooperative, il settore privato e la società civile sono diventati partner fondamentali per raggiungere le persone più vulnerabili ed emarginate. La promozione e la difesa di uno spazio in cui tali attori dello sviluppo possono operare in sicurezza è fondamentale per conseguire uno sviluppo sostenibile.

#### 3.1. Lavorare meglio insieme

73. In risposta alle sfide globali, l'UE e i suoi Stati membri perfezioneranno ulteriormente le loro modalità di cooperazione, anche migliorando il modo di lavorare insieme, alla luce dei rispettivi vantaggi comparati. Ciò include il miglioramento dell'efficacia e dell'impatto grazie a un maggiore coordinamento e a una maggiore coerenza, applicando i principi dell'efficacia dello sviluppo e attuando una cooperazione allo sviluppo nell'ambito dell'azione interna ed esterna complessiva volta a promuovere l'attuazione dell'Agenda 2030. Per essere più efficace nel perseguire i suoi obiettivi e coerente con l'obiettivo primo di eliminare la povertà, la politica di sviluppo dell'UE dovrebbe essere flessibile e in grado di rispondere a esigenze, crisi e priorità in evoluzione.
74. L'UE e i suoi Stati membri avranno il compito di coordinare e sviluppare posizioni comuni nei consessi internazionali su tutte le questioni relative alla politica di sviluppo. Ciò permetterà di rafforzare l'influenza collettiva dell'UE e degli Stati membri e contribuirà a rendere più efficace il dibattito multilaterale.
75. A livello nazionale, l'UE e i suoi Stati membri intensificheranno la programmazione congiunta in materia di cooperazione allo sviluppo, così da aumentare l'impatto complessivo riunendo risorse e capacità. La programmazione congiunta dovrebbe essere promossa e rafforzata, pur rimanendo volontaria, flessibile, inclusiva e confacente al contesto del paese, e dovrebbe prevedere la sostituzione di documenti di programmazione dell'UE e degli Stati membri con documenti di programmazione congiunta dell'UE. L'impegno, l'appropriazione e la titolarità del paese partner sono essenziali per tale processo. La programmazione congiunta dovrebbe essere guidata dalla strategia di sviluppo del paese partner e allineata alle priorità di sviluppo dello stesso. L'UE e i suoi Stati membri lavoreranno insieme allo sviluppo di risposte strategiche fondate sulle conoscenze condivise, sul valore aggiunto, sugli insegnamenti appresi e sull'analisi congiunta del contesto del paese, anche per quanto riguarda povertà e sostenibilità, e sulle relazioni globali del paese con l'UE. Essi terranno conto dei mezzi di finanziamento dello sviluppo disponibili, in linea con il programma d'azione di Addis Abeba. L'UE e i suoi Stati membri perseguiranno inoltre un maggior coordinamento e sinergie potenziate in Stati fragili e in situazioni di conflitto, tra l'altro attraverso processi di programmazione congiunta e analisi congiunte dei conflitti. Ciò contribuirà altresì al New Deal per l'impegno negli Stati fragili.
76. Il maggiore ricorso a risposte comuni dell'UE originanti dalla sua programmazione congiunta può garantire un aumento di impatto e visibilità all'UE e ai suoi Stati membri sul campo. Tale approccio contribuirà a mettere in comune le risorse, ridurre la frammentazione e rafforzare l'efficacia. I quadri comuni del monitoraggio e dei risultati saranno gli elementi centrali della risposta comune e consentiranno di mantenere lo slancio, garantire un dialogo informato e aumentare la responsabilità reciproca. La programmazione congiunta dovrebbe essere aperta ad altri donatori e attori internazionali pertinenti, se l'UE e le rappresentanze degli Stati membri lo ritengono opportuno a livello di paese.
77. L'UE e i suoi Stati membri cercheranno anche di sostenere i paesi partner attraverso un'attuazione congiunta ogniqualvolta risulti appropriato. L'attuazione congiunta costituisce un modo per promuovere un sostegno dell'UE più coerente, efficace e coordinato, basato su obiettivi condivisi in determinati settori o su specifici temi trasversali e adeguato al contesto di ciascun paese. Si fonderà su analisi congiunte, terrà conto delle risorse disponibili e sarà monitorata e valutata congiuntamente. L'attuazione congiunta può avvenire ai livelli nazionale, regionale o mondiale ed essere collegata ad altri settori dell'azione esterna se necessario.

78. L'attuazione congiunta sarà inclusiva e aperta a tutti i partner dell'UE che accettino e che possano contribuire a una visione comune, tra cui le agenzie degli Stati membri e le loro istituzioni finanziarie per lo sviluppo, il settore privato, la società civile e il mondo accademico. Se ritenuto opportuno, potrebbe essere estesa anche ad altri governi che perseguano obiettivi analoghi, alle Nazioni Unite nonché ad altre organizzazioni internazionali e regionali e istituzioni finanziarie. L'attuazione congiunta può comprendere varie modalità finanziarie, come il cofinanziamento e la cooperazione delegata, nonché mezzi di attuazione non finanziari, e dovrebbe basarsi sui vantaggi comparativi di diversi attori e sulla condivisione delle migliori prassi. In tale contesto l'UE e gli Stati membri continueranno a utilizzare e a condividere le esperienze di tutti gli Stati membri, compresa l'esperienza in materia di transizione.
79. La programmazione dello sviluppo su base geografica o tematica seguirà un approccio pluriennale. Nella loro cooperazione allo sviluppo l'UE e i suoi Stati membri faranno ricorso a modalità (come l'aiuto in fase di progetto, il sostegno al programma settoriale e il sostegno settoriale e al bilancio generale) e a metodi di erogazione degli aiuti (tra cui il gemellaggio, l'assistenza tecnica e lo sviluppo di capacità) diversi e complementari in funzione di quale sia più efficace in ciascun paese, considerate le sue capacità ed esigenze e i risultati da esso conseguiti, tenendo conto delle situazioni specifiche.
80. Qualora opportuno, l'UE e i suoi Stati membri cercheranno anche opportunità per mettere in comune le risorse e rendere rapidi e flessibili il processo decisionale e l'attuazione al fine di massimizzare l'impatto, l'efficacia e la visibilità della cooperazione allo sviluppo dell'UE per il conseguimento degli SDG mediante iniziative, in particolare i fondi fiduciari dell'UE destinati ad azioni tematiche, di emergenza e post-emergenza, che possono fornire opportunità per un'azione concertata efficace dell'UE, degli Stati membri e di altri partner allo sviluppo. Essi dovrebbero offrire efficienza amministrativa e valore aggiunto; inoltre, consentendo il coinvolgimento di tutti i donatori, compresi i piccoli donatori, dovrebbero risultare inclusivi. La Commissione garantirà trasparenza, tra l'altro fornendo periodicamente informazioni al Parlamento europeo e al Consiglio e coinvolgendoli opportunamente nelle pertinenti strutture di governance, in conformità della normativa dell'UE applicabile. I fondi fiduciari applicheranno la totalità dei principi dell'efficacia dello sviluppo e saranno in linea con le priorità di sviluppo a lungo termine, le strategie nazionali e dell'UE per paese e altri strumenti e programmi pertinenti.
81. Un'azione coordinata da parte dell'UE e degli Stati membri in materia di sostegno al bilancio contribuirà a promuovere gli sforzi di attuazione degli SDG nei paesi partner e a migliorare la gestione macroeconomica e delle finanze pubbliche e il clima imprenditoriale. Il sostegno al bilancio, se del caso e su base volontaria, sarà utilizzato per rafforzare il partenariato, il dialogo politico, la titolarità nazionale e la responsabilità reciproca con i paesi in via di sviluppo sulla base di principi, obiettivi e interessi condivisi e in funzione del contesto sociale, economico e politico dei paesi partner. Il sostegno al bilancio sarà applicato in modo coerente con i principi dell'efficacia dello sviluppo, laddove vi siano le condizioni adatte ed esistano sistemi efficaci di controllo della governance, e sarà accompagnato da interventi di sviluppo delle capacità e di trasferimento delle conoscenze e delle competenze. Integrerà quindi gli sforzi dei paesi in via di sviluppo per riscuotere di più e spendere meglio a sostegno dello sviluppo sostenibile e per promuovere la crescita inclusiva e la creazione di posti di lavoro, l'eliminazione della povertà, la riduzione delle disuguaglianze e il conseguimento di società pacifiche. Il sostegno al bilancio può inoltre contribuire ad affrontare le cause della fragilità e a promuovere la stabilità e la costruzione dello Stato in paesi in situazioni di fragilità o in transizione.
82. La combinazione di sovvenzioni e prestiti, quale mezzo per mobilitare ulteriori finanziamenti privati, è un altro importante strumento per l'attuazione dell'Agenda 2030. La combinazione riguarda tutte le regioni della cooperazione esterna dell'UE in settori quali l'energia, i trasporti e le infrastrutture idriche, il sostegno alle piccole e medie imprese, i settori sociali e l'ambiente. Sarà necessario un maggior impegno da parte del settore privato, attraverso strumenti finanziari innovativi intesi ad attrarre maggiori finanziamenti privati destinati allo sviluppo sostenibile, compresa l'azione per il clima. La combinazione, che garantisce addizionalità e si incentra sulla rilevanza in materia di sviluppo, sarà utilizzata per migliorare l'efficacia e far fronte ai fallimenti del mercato, limitando nel contempo le distorsioni di mercato. I meccanismi di combinazione promuoveranno la responsabilità sociale delle imprese, anche attraverso l'attuazione dei pertinenti orientamenti, principi e strumenti internazionali. La combinazione è una componente fondamentale del piano europeo per gli investimenti esterni. Uno stretto partenariato con la Banca europea per gli investimenti (BEI) e altre istituzioni finanziarie degli Stati membri costituirà un elemento chiave per i meccanismi di combinazione dell'UE. Saranno coinvolte anche altre istituzioni finanziarie internazionali.



### 3.2. Promuovere partenariati multilaterali più forti e più inclusivi

83. Il rafforzamento dei partenariati è al centro dell'approccio dell'UE in materia di attuazione degli SDG. L'UE e i suoi Stati membri collaboreranno più strettamente con tutti gli altri attori per promuovere l'attuazione dell'Agenda 2030 e rafforzare la loro capacità di titolarità democratica. I parlamenti e i partiti politici nonché le autorità regionali e locali devono svolgere appieno i rispettivi ruoli, compreso il ruolo di controllo, accanto ai governi nazionali e partecipare attivamente al processo decisionale. Ciò vale anche per l'importante ruolo svolto dai parlamenti nazionali e regionali nell'attività legislativa, nell'approvazione dei bilanci e nel chiedere conto ai governi del loro operato.
84. I governi nazionali sono i principali responsabili dell'attuazione dell'Agenda 2030. Per quanto riguarda i paesi partner, l'UE e i suoi Stati membri metteranno nuovamente l'accento sulla titolarità nazionale, sul partenariato e sul dialogo, che contribuiranno a una maggiore efficacia. Sosterranno una pianificazione globale e inclusiva nei paesi in via di sviluppo ancorata nelle strategie, nei programmi e nei bilanci per lo sviluppo, sia nazionali che subnazionali. Promuoveranno dialoghi governativi aperti con tutte le parti interessate nelle fasi di decisione, pianificazione, attuazione e riesame. Tali processi aiuteranno i governi nazionali a valutare gli strumenti di attuazione disponibili, a individuare lacune e a selezionare settori idonei per lo sviluppo e per altri tipi di cooperazione internazionale.
85. Alcuni degli obiettivi fondamentali saranno la creazione di capacità nei paesi in via di sviluppo per l'attuazione dell'Agenda 2030 ai livelli locale, regionale e nazionale, la promozione di ambienti politici favorevoli, in particolare per le comunità più emarginate, e il sostegno all'apprendimento basato sull'esperienza e alla condivisione delle conoscenze. Ciò comprenderà il sostegno per la mobilitazione e l'uso efficace delle finanze pubbliche nazionali, che rappresentano di gran lunga la fonte più abbondante e più stabile per il finanziamento dello sviluppo sostenibile. Saranno inoltre promossi sistemi di e-government per un'efficiente riscossione delle imposte e per la trasparenza nell'uso dei fondi pubblici. L'UE e i suoi Stati membri sosterranno la creazione di capacità per quanto riguarda i quadri di monitoraggio a livello nazionale, la raccolta, la disaggregazione e l'analisi di dati di qualità, anche mediante strumenti digitali per il monitoraggio, e la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile.
86. Il conseguimento della maggior parte degli SDG dipende fortemente dal coinvolgimento attivo delle autorità locali e regionali. L'UE e i suoi Stati membri sosterranno le riforme a favore della trasparenza, della responsabilità e del decentramento, se del caso, al fine di responsabilizzare le autorità locali e regionali per una migliore governance e un migliore impatto in termini di sviluppo e affrontare meglio le disparità interne ai paesi. Favoriranno i processi volti ad aiutare le persone a interagire in modo efficace con l'amministrazione locale in tutte le fasi di pianificazione e attuazione politica e rafforzeranno la cooperazione con le autorità locali e altre autorità subnazionali, anche mediante la cooperazione decentrata.
87. Il successo nell'attuazione dell'Agenda 2030 richiede anche la creazione di partenariati più solidi al di fuori dell'ambito governativo. L'UE e i suoi Stati membri amplieranno i partenariati con il settore privato, la società civile, compresi i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro, le organizzazioni multilaterali e regionali, il mondo accademico, le comunità stanziali di emigrati (diaspore) e altre parti interessate. Continueranno a sostenere lo sviluppo delle capacità per tali attori al fine di consentire loro di svolgere appieno il loro ruolo nell'elaborazione, nell'attuazione, nel monitoraggio e nella valutazione delle strategie di sviluppo sostenibile.
88. L'UE e i suoi Stati membri approfondiranno i loro partenariati con le organizzazioni della società civile (OSC) a sostegno dello sviluppo sostenibile. Promuoveranno spazi di manovra e ambienti favorevoli per le OSC, con la piena partecipazione pubblica, affinché possano svolgere i loro ruoli di rappresentanti indipendenti, esecutori e attori di cambiamento, nell'educazione allo sviluppo e nella sensibilizzazione nonché nel controllo delle autorità e nel chiedere conto del loro operato. Sosterranno l'impegno delle OSC per una cooperazione allo sviluppo efficace, trasparente, responsabile e orientata ai risultati.
89. L'UE e i suoi Stati membri riconoscono il ruolo chiave del settore privato quale motore per lo sviluppo sostenibile a lungo termine e la necessità di coinvolgerlo nell'impegno attraverso un dialogo strutturato e obiettivi di sviluppo condivisi. L'UE e i suoi Stati membri elaboreranno accordi pratici di partenariato collaborativi, trasparenti e aperti alla partecipazione delle imprese, dei cittadini e di altri soggetti. Sosterranno le pratiche commerciali etiche e sostenibili e creeranno incentivi per gli investimenti del settore privato nello sviluppo sostenibile globale.

90. L'UE e i suoi Stati membri consolideranno i partenariati con le organizzazioni multilaterali, tra cui il sistema delle Nazioni Unite, il Fondo monetario internazionale, il gruppo della Banca mondiale, le banche regionali di sviluppo, il G7, il G20, l'OCSE e altre istituzioni regionali e multilaterali. Incoraggeranno dette organizzazioni e istituzioni ad allineare la loro pianificazione strategica e le attività operative all'Agenda 2030 e promuoveranno il sostegno reciproco e coordinato nell'attuazione della stessa, in piena conformità delle strategie nazionali di sviluppo sostenibile. Al fine di migliorare l'efficacia delle Nazioni Unite e del relativo sistema per lo sviluppo, l'UE e i suoi Stati membri promuoveranno riforme e sinergie all'interno delle Nazioni Unite, a livello di sede centrale e di paese, con l'obiettivo che il sistema delle Nazioni Unite agisca all'unisono. L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno la partecipazione dei paesi in via di sviluppo al governo delle organizzazioni multilaterali.

### 3.3. Adattare i partenariati per lo sviluppo in modo che rispecchino le capacità e le esigenze

91. La cooperazione allo sviluppo continuerà a essere specifica per paese o per regione e a basarsi sulle esigenze, strategie, priorità e risorse proprie dei partner. L'UE e i suoi Stati membri collaboreranno con i paesi in via di sviluppo in modo sempre più diversificato e mirato. I partenariati dovrebbero comprendere non solo la cooperazione allo sviluppo e l'assistenza finanziaria, ma anche una serie di altre strategie, politiche e strumenti così da rispecchiare la crescente varietà di situazioni esistenti nei paesi in via di sviluppo.
92. Nel pieno rispetto delle priorità dei singoli Stati membri, la cooperazione allo sviluppo dell'UE e dei suoi Stati membri sarà concentrata ove vi è maggiore necessità e l'impatto può essere più consistente, in particolare nei paesi meno sviluppati e in situazioni di fragilità e conflitto. Una parte significativa e crescente della popolazione povera del mondo vive in tali paesi, principalmente in Africa, che presentano le minori potenzialità di reperire finanziamenti e le maggiori carenze di risorse per raggiungere gli SDG. In futuro detti paesi continueranno a dipendere in larga misura dai finanziamenti pubblici internazionali. I flussi finanziari internazionali pubblici alle condizioni più favorevoli, segnatamente le sovvenzioni, dovrebbero essere orientati maggiormente verso i paesi più bisognosi, compresi quelli in situazioni di fragilità. L'UE e i suoi Stati membri porranno attenzione alle sfide specifiche dei paesi che passano da una situazione di basso reddito a una situazione di reddito medio.
93. L'UE e i suoi Stati membri si impegneranno nella cooperazione allo sviluppo, nel dialogo politico e nel partenariato con i paesi a reddito medio in materia di sviluppo sostenibile, eliminazione della povertà, crisi dei rifugiati protratte e altri interessi condivisi. Coniugheranno aspetti di cooperazione politica, di sicurezza, economica, scientifica, tecnica, tecnologica e finanziaria, a seconda dei casi. I dialoghi in materia di politiche pubbliche e riforme terranno conto della diversità dei paesi a reddito medio, promuoveranno gli interessi reciproci e individueranno priorità comuni, partenariati e principi per la cooperazione. Sosterranno l'attuazione degli SDG, che forniscono un quadro comune e integrato per la cooperazione, affrontando anche le sfide globali e le questioni connesse ai beni pubblici mondiali.
94. In molti paesi a reddito medio vive ancora un gran numero di persone in condizioni di povertà e spesso vi si registrano livelli elevatissimi di disuguaglianza ed esclusione sociale. Un obiettivo fondamentale del dialogo con detti paesi sarà garantire che nessuno sia lasciato indietro, contrastando la povertà e affrontando gli ostacoli formali e informali all'inclusione sociale attraverso l'equa creazione e redistribuzione della ricchezza. L'UE e gli Stati membri risponderanno inoltre alla necessità di accelerare e sostenere la promozione di modelli di produzione e consumo sostenibili, la riduzione dei rifiuti, la gestione responsabile delle sostanze chimiche e l'efficienza delle risorse. L'UE e i suoi Stati membri lavoreranno per condividere le competenze e agevolare il trasferimento di tecnologie e lo scambio di buone prassi, anche attraverso la creazione di piattaforme commerciali per le microimprese e le piccole e medie imprese, al fine di incoraggiare investimenti responsabili e riforme fiscali che favoriscano le energie rinnovabili, la gestione sostenibile delle risorse naturali e la promozione del buon governo, dello stato di diritto e dei diritti umani.
95. L'UE e i suoi Stati membri svilupperanno inoltre un dialogo innovativo con i paesi in via di sviluppo più avanzati, che comprenderà e andrà oltre la cooperazione finanziaria, dato che tali paesi necessitano di minori forme di assistenza a condizioni agevolate o non ne hanno bisogno. Questi paesi svolgono un ruolo essenziale nell'attuazione dell'Agenda 2030 e, quali importanti economie, incidono sempre più significativamente sui beni pubblici mondiali e sulle sfide globali, compresi i cambiamenti climatici.

### **Un impegno innovativo con i paesi in via di sviluppo più avanzati**

I paesi in via di sviluppo più avanzati hanno ripercussioni e influenze importanti nelle rispettive regioni, anche come elementi di stabilità regionale. La loro cooperazione con altri paesi in via di sviluppo è in rapida espansione e rappresenta una quota importante della cooperazione internazionale totale.

L'UE e i suoi Stati membri svilupperanno nuovi partenariati con i paesi in via di sviluppo più avanzati al fine di promuovere l'attuazione dell'Agenda 2030, attraverso una cooperazione su più vasta scala. Il dialogo in materia di politiche pubbliche e riforme è al centro di detti partenariati. I dialoghi politici promuoveranno gli interessi reciproci e individueranno le priorità comuni, i partenariati e i principi di cooperazione per l'attuazione degli SDG, che forniscono un quadro comune e integrato per la cooperazione. Questi nuovi partenariati promuoveranno lo scambio delle migliori prassi, l'assistenza tecnica e la condivisione delle conoscenze. Inoltre l'UE e i suoi Stati membri collaboreranno con tali paesi per promuovere la cooperazione sud-sud e quella triangolare in linea con i principi di efficacia dello sviluppo.

96. Gli accordi, i quadri, le strategie, i partenariati e le politiche regionali relativi a tutti i paesi in via di sviluppo saranno orientati dal consenso e basati su obiettivi, principi e valori comuni. Essi promuoveranno l'attuazione dell'Agenda 2030 a livello regionale con i paesi partner, anche dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico nonché dell'America latina e dell'Asia.
97. Il presente consenso guiderà inoltre le azioni dell'UE nei paesi in via di sviluppo delle regioni limitrofe, conformemente alla politica europea di vicinato. L'UE e i suoi Stati membri si avvarranno di una combinazione di strumenti nel loro vicinato, in linea con le altre azioni dell'UE svolte nell'ambito dell'Agenda 2030.

#### **4. RAFFORZARE GLI APPROCCI PER MIGLIORARE L'IMPATTO DELL'UNIONE**

##### **4.1. Mobilitazione e uso efficace di tutti i mezzi di attuazione**

98. Per rispecchiare il quadro delineato dal programma di azione di Addis Abeba e dall'Agenda 2030, l'UE e i suoi Stati membri devono adattare il loro approccio per mobilitare e utilizzare efficacemente tutti i mezzi di attuazione, anche tramite meccanismi di finanziamento innovativi. Ciò richiede una rinnovata attenzione per l'instaurazione di un contesto politico favorevole e abilitante a tutti i livelli, il che comprende la mobilitazione e l'uso efficace delle finanze pubbliche nazionali e internazionali, la mobilitazione del settore privato nazionale e internazionale, il rafforzamento della capacità dei paesi partner di attuare cambiamenti che stimolino gli scambi e gli investimenti, promuovano la scienza, la tecnologia e l'innovazione, affrontino le sfide e sfruttino gli effetti positivi della migrazione.
99. L'UE e i suoi Stati membri collaboreranno con i paesi partner in modo da promuovere contesti politici propizi all'attuazione dell'Agenda 2030. Sosterranno la capacità dello Stato di formulare e attuare quadri dei risultati e politiche nazionali per lo sviluppo sostenibile di tipo inclusivo e di aumentare la responsabilizzazione e la capacità di risposta ai cittadini. Promuoveranno politiche che colleghino le azioni pubbliche e private a favore dello sviluppo e un contesto favorevole a una crescita sostenibile inclusiva che sia ripartita equamente attraverso i bilanci nazionali. Pianificheranno la loro cooperazione allo sviluppo nell'ottica del rafforzamento delle capacità proprie dei paesi di attuare l'Agenda 2030 e rispondere ai bisogni e alle aspirazioni dei loro popoli.
100. L'UE e i suoi Stati membri si concentreranno maggiormente sulla creazione di risorse interne supplementari per lo sviluppo sostenibile dei paesi partner. Ciò significherà anche promuovere la mobilitazione delle risorse nazionali, favorire contesti atti ad aumentare i flussi privati nazionali, incoraggiare il commercio internazionale come motore di sviluppo e contrastare i flussi finanziari illeciti.

### Mobilizzazione e utilizzo delle risorse interne

Una maggiore mobilitazione delle risorse interne è fondamentale per tutti gli sforzi dei governi volti a conseguire una crescita inclusiva, l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile, aumenta la prevedibilità e la stabilità dei finanziamenti per lo sviluppo sostenibile e riduce la dipendenza dagli aiuti. Associata a una sana gestione della spesa pubblica, fornisce più beni e servizi pubblici laddove essi sono necessari, rafforzando il contratto sociale tra governo e cittadini.

L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno una mobilitazione e un uso efficaci ed efficienti delle risorse, anche mediante iniziative quali «Collect more, Spend Better» («Riscuotere di più, spendere meglio»). Affronteranno l'evasione fiscale, l'elusione fiscale e i flussi finanziari illeciti, nonché l'efficienza, l'efficacia e l'equità dei regimi fiscali e del finanziamento della previdenza sociale. L'UE e i suoi Stati membri sostengono altresì l'Addis Tax Initiative e le attività dell'OCSE/G20 per affrontare la questione dell'erosione della base imponibile e del trasferimento degli utili, compresi la rendicontazione per paese e lo scambio di informazioni fiscali, al fine di garantire che le imprese paghino tasse commisurate alle loro attività commerciali e ai loro utili. Sostengono la partecipazione dei paesi in via di sviluppo alla governance fiscale globale e ai pertinenti dibattiti internazionali e ai processi di normazione, anche nel quadro del forum globale sulla trasparenza e lo scambio d'informazioni a fini fiscali e dell'OCSE/G20. Si impegnano a perseguire la coerenza tra le proprie politiche fiscali e gli effetti da queste prodotti sui paesi in via di sviluppo.

101. Le finanze pubbliche nazionali svolgono un ruolo fondamentale nell'attuazione dell'Agenda 2030 in tutti i paesi. L'UE e i suoi Stati membri intensificheranno il sostegno ai paesi in via di sviluppo nei loro sforzi volti a rafforzare la mobilitazione delle entrate e la gestione del debito e della spesa pubblica, sviluppare sistemi fiscali, aumentare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica ed eliminare gradualmente le sovvenzioni per i combustibili fossili che danneggiano l'ambiente. L'APS continua a svolgere un ruolo importante nell'integrare gli sforzi dei paesi, in particolare di quelli più poveri e più vulnerabili, per mobilitare risorse a livello nazionale. L'UE e i suoi Stati membri possono contribuire a migliorare l'efficienza degli investimenti pubblici nei paesi partner sostenendo i quadri di stabilità macroeconomica e di bilancio, politiche e riforme settoriali sane, quadri di bilancio globali annuali e a medio termine e sistemi solidi di gestione delle finanze pubbliche, tra cui procedure d'appalto trasparenti e sostenibili.
102. L'UE e gli Stati membri sono generosi fornitori di cooperazione allo sviluppo, dal momento che negli ultimi anni hanno provveduto ad oltre la metà dell'APS mondiale. Sebbene sia quantitativamente esiguo per i paesi in via di sviluppo nel loro complesso, l'APS costituisce un'importante fonte di finanziamento per i paesi più poveri e i PMS, cui manca la capacità interna di raccogliere fondi da altre fonti. L'APS può anche contribuire a incoraggiare altri mezzi di attuazione, in particolare finanziamenti pubblici nazionali e investimenti del settore privato, ma anche scienza, tecnologia e innovazione.
103. L'UE si impegna collettivamente a versare lo 0,7 % del reddito nazionale lordo (RNL) a titolo di aiuto pubblico allo sviluppo entro i termini previsti dall'Agenda 2030. Per convogliare le risorse laddove la necessità è maggiore, in particolare i PMS e i paesi in condizioni di fragilità o di conflitto, l'UE si impegna altresì a raggiungere collettivamente l'obiettivo di destinare lo 0,15-0,20 % dell'APS/RNL ai PMS a breve termine e di raggiungere lo 0,20 % dell'APS/RNL destinato ai PMS entro i termini dell'Agenda 2030. L'UE e i suoi Stati membri riconoscono inoltre le particolari sfide che devono affrontare i paesi in via di sviluppo in Africa e a tal proposito l'UE sottolinea l'importanza di concentrare l'APS su questo continente, nel pieno rispetto delle priorità dei singoli Stati membri nel settore dell'aiuto allo sviluppo. L'UE e i suoi Stati membri confermano l'insieme dei rispettivi impegni individuali e collettivi in materia di APS e intraprenderanno azioni realistiche e verificabili intese a realizzare tali impegni. Continueranno a monitorare i progressi compiuti e presenteranno relazioni annuali per garantire trasparenza e rendicontabilità pubblica.
104. L'UE e i suoi Stati membri continueranno inoltre ad aumentare gradualmente la mobilitazione dei finanziamenti per il clima quale parte di uno sforzo globale, in particolare fornendo un forte sostegno per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi nei paesi in via di sviluppo, in linea con gli impegni assunti nel contesto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e dell'accordo di Parigi. Riconoscono la necessità di aumentare l'attività e il finanziamento per l'adattamento ai cambiamenti climatici e la limitazione del riscaldamento globale, ivi incluso nelle loro politiche esterne e di cooperazione allo sviluppo, e si adopereranno per rafforzare e accrescere i benefici climatici collaterali nei programmi di cooperazione allo sviluppo. L'UE e i suoi Stati membri sono impegnati nell'attivazione della rispettiva quota dell'obiettivo fissato per i paesi sviluppati, ossia mobilitare

congiuntamente, entro il 2020 e fino al 2025, 100 miliardi di dollari USA all'anno per la mitigazione e l'adattamento attraverso un'ampia varietà di fonti, strumenti e canali. L'UE e i suoi Stati membri proseguiranno il dialogo politico per ottenere maggiori impegni da parte di altri attori.

105. L'UE e i suoi Stati membri continueranno a garantire che l'APS sia adeguatamente mirato e utilizzato in modo strategico, nonché coerentemente rapportato ad altri mezzi di attuazione da tutte le fonti. A tal proposito l'UE si impegnerà in iniziative volte a misurare meglio l'intera gamma di finanziamenti per lo sviluppo, quale la proposta dell'OCSE relativa alla misurazione del sostegno totale ufficiale allo sviluppo sostenibile.
106. La cooperazione allo sviluppo fornirà un sostegno ai paesi partner affinché producano una crescita inclusiva attraverso la loro partecipazione al commercio mondiale e rafforzerà il contributo della politica commerciale dell'UE allo sviluppo sostenibile. La cooperazione allo sviluppo contribuirà a rafforzare l'inclusione negli accordi commerciali dei capitoli relativi al commercio e allo sviluppo sostenibile e la relativa attuazione, l'accesso preferenziale al mercato dell'UE per i paesi vulnerabili e il sostegno al commercio equo ed etico, e consentirà di sviluppare ulteriormente politiche atte a garantire una gestione responsabile delle catene di approvvigionamento. Ciò comprende il sostegno all'attuazione degli accordi di partenariato economico e degli accordi di libero scambio con i paesi in via di sviluppo, come pure delle preferenze unilaterali quali l'accesso al mercato dell'UE in esenzione da dazi e contingenti offerto ai PMS attraverso il regime «Tutto tranne le armi». Un miglior coordinamento dei programmi di aiuto e cooperazione in tali settori consentirà all'UE di cogliere le opportunità e di stimolare relazioni commerciali più strette allo scopo di promuovere presso i partner commerciali questo programma fondato sui valori.
107. L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno l'applicazione di altri mezzi di attuazione, compresi la scienza, la tecnologia e l'innovazione. Si adopereranno per massimizzare le opportunità offerte dalla scienza, dalla tecnologia e dall'innovazione per esplorare nuove soluzioni alle sfide globali, tenendo conto del lavoro del meccanismo di facilitazione tecnologica, della banca per la tecnologia nei paesi meno sviluppati e di altre organizzazioni pertinenti. Continueranno ad investire nella ricerca e nello sviluppo nei paesi in via di sviluppo e per i paesi in via di sviluppo, anche per potenziare i sistemi nazionali di innovazione. Il loro obiettivo sarà quello di rafforzare l'impatto misurabile sui progressi verso il raggiungimento degli SDG mediante un approccio responsabile alla ricerca e all'innovazione che includa il libero accesso ai risultati e ai dati delle ricerche per progetti finanziati con fondi pubblici e per l'educazione alla scienza.

#### **4.2. Coerenza delle politiche per lo sviluppo al fine di realizzare gli SDG**

108. Lo sviluppo sostenibile è al centro del progetto dell'UE e saldamente radicato nei trattati, anche per quanto riguarda l'azione esterna. L'UE e i suoi Stati membri sono impegnati ad assicurare uno sviluppo che risponda alle esigenze del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni. Garantire la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, come sostenuto nell'Agenda 2030, impone di tener conto dell'impatto di tutte le politiche sullo sviluppo sostenibile a tutti i livelli: nazionale, dell'UE, di altri paesi e mondiale.
109. L'UE e i suoi Stati membri ribadiscono il loro impegno per la coerenza delle politiche per lo sviluppo (CPS), che impone che si tenga conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nelle politiche che possono incidere sui paesi in via di sviluppo. Si tratta di un elemento essenziale della strategia di conseguimento degli SDG e di un importante contributo al più ampio obiettivo della coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (CPSS). L'Agenda 2030 offre all'UE e ai suoi Stati membri un nuovo impulso per la formulazione e l'attuazione di politiche sinergiche.
110. Il consenso guiderà gli sforzi di applicazione della CPS in tutte le politiche e in tutti i settori contemplati dall'Agenda 2030, ricercando sinergie, soprattutto per quanto riguarda gli scambi commerciali, la dimensione finanziaria, l'ambiente e i cambiamenti climatici, la sicurezza alimentare, la migrazione e la sicurezza. Particolare attenzione sarà prestata alla lotta contro i flussi finanziari illeciti e l'elusione fiscale, nonché alla promozione del commercio e di investimenti responsabili.
111. Perseguire il nuovo quadro universale per lo sviluppo sostenibile nel settore della cooperazione allo sviluppo è una responsabilità condivisa di tutte le parti interessate. Lo sviluppo sostenibile richiede un approccio politico olistico e intersettoriale ed è in definitiva una questione di governance da perseguire in partenariato con tutte le parti interessate e a tutti i livelli. L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno pertanto approcci estesi a tutta l'amministrazione e assicureranno la supervisione politica e il coordinamento degli sforzi a tutti i livelli per l'attuazione degli SDG. Per sostenere meglio l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale, garantiranno la base fattuale dell'impatto delle politiche sui paesi in via di sviluppo attraverso consultazioni, l'impegno delle parti interessate, valutazioni di impatto ex ante e valutazioni ex post delle principali iniziative politiche. L'azione che l'UE sta portando avanti per realizzare

catene di approvvigionamento mondiali sostenibili, ad esempio nei settori del legno e dell'abbigliamento, dà prova del valore aggiunto insito nel perseguimento di un approccio coerente. Le iniziative politiche dovrebbero, se del caso, indicare in che modo contribuiscono allo sviluppo sostenibile nei paesi in via di sviluppo. Tale aspetto è utile anche ai fini del miglioramento delle capacità di monitoraggio e di comunicazione dell'UE e degli Stati membri per quanto riguarda la CPS.

112. Dato il carattere universale dell'Agenda 2030, l'UE e i suoi Stati membri incoraggeranno anche altri paesi a valutare l'impatto delle proprie politiche sulla realizzazione degli SDG, anche nei paesi in via di sviluppo. Inoltre, l'UE e i suoi Stati membri rafforzeranno il loro dialogo con i paesi partner sulla coerenza delle politiche e sosterranno i paesi partner nei loro sforzi per creare quadri favorevoli alla coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile. Essi assumeranno un ruolo guida nella promozione della coerenza delle politiche nelle sedi internazionali, quali le Nazioni Unite e il G20, nel quadro del loro sostegno complessivo all'Agenda 2030 nella loro azione esterna.

#### 4.3. Efficacia dello sviluppo

113. L'UE e i suoi Stati membri riaffermano il proprio impegno ad applicare i principi fondamentali per l'efficacia dello sviluppo adottati a Busan nel 2011 e rinnovati al Forum ad alto livello di Nairobi del 2016. Si impegnano a porre maggiormente l'accento sui risultati, ad aumentare la trasparenza e la responsabilità reciproca, a migliorare la titolarità nazionale e a promuovere partenariati inclusivi per lo sviluppo. Riconoscono la necessità di convogliare in un'unica direzione tutte le risorse per lo sviluppo e le attività dei partner al fine di garantire risultati sostenibili e assicurare che nessuno sia lasciato indietro. L'UE e i suoi Stati membri porteranno avanti tali attività a tutti i livelli, anche nel contesto del partenariato globale per un'efficace cooperazione allo sviluppo (GPEDC). La loro cooperazione allo sviluppo sarà attuata in stretta collaborazione con altri partner, e in piena trasparenza nei confronti dei cittadini europei e dei paesi in via di sviluppo.
114. I principi di efficacia dello sviluppo si applicano a tutte le forme di cooperazione allo sviluppo. Si pensi ai finanziamenti pubblici internazionali, quali gli APS e la cooperazione sud-sud e quella triangolare, ai prestiti ordinari o a condizioni agevolate e alle attività portate avanti dagli attori della società civile, dal settore privato e dalle fondazioni filantropiche. L'UE e i suoi Stati membri auspicano che tutti i partner dello sviluppo integrino tali principi nelle proprie attività, in funzione dei loro contesti specifici.
115. L'UE e i suoi Stati membri continueranno a promuovere la trasparenza, che dovrebbe progressivamente estendersi a tutte le risorse destinate allo sviluppo. Svilupperanno strumenti intesi a presentare e a utilizzare i dati relativi alla cooperazione allo sviluppo in modo più efficace. Aiuteranno i paesi partner ad accoppiare risorse per lo sviluppo e relativi risultati in materia, collegando meglio i processi di pianificazione e di bilancio per migliorare i processi e gli standard di responsabilità.
116. L'UE e i suoi Stati membri controlleranno e promuoveranno ulteriormente il ricorso ai sistemi nazionali in tutte le modalità di aiuto, ove la qualità lo consenta, anche a livello locale, al fine di contribuire a migliorare la titolarità democratica e l'efficacia delle istituzioni a livello nazionale e subnazionale. Valuteranno congiuntamente l'efficacia dei sistemi dei paesi partner, al fine di assicurare un approccio informato e coordinato. L'UE e i suoi Stati membri accelereranno gli sforzi per svincolare gli aiuti e incoraggiare tutti i fornitori di cooperazione allo sviluppo, comprese le economie emergenti, a fare altrettanto. Intendono perfezionare la definizione di svincolo degli aiuti in modo da garantire che anche tutti i fornitori internazionali di finanziamenti, compresi i partner per lo sviluppo emergenti, svincolino i loro aiuti su una base di reciprocità.

#### 5. MONITORAGGIO DEI NOSTRI IMPEGNI

117. Per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo, l'UE e i suoi Stati membri perseguono con grande impegno un sistema globale, trasparente e affidabile di monitoraggio e riesame ai fini dell'attuazione dell'Agenda 2030. Ciò comprende la responsabilità nei confronti dei cittadini dell'UE, anche attraverso il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali.
118. L'UE e i suoi Stati membri adatteranno progressivamente i rispettivi sistemi di predisposizione delle relazioni nell'ambito della cooperazione allo sviluppo per allinearli ai processi e agli indicatori di follow-up dell'Agenda 2030. Miglioreranno la qualità e la disponibilità dei dati relativi alle loro attività di cooperazione allo sviluppo attinenti all'Agenda 2030. Si adopereranno per garantire che la procedura di relazione sia sempre più comparabile e in linea con quella applicata per altri impegni internazionali.

119. L'UE e i suoi Stati membri integreranno l'Agenda 2030 e sosterranno l'uso di indicatori SDG per misurare i risultati in termini di sviluppo per paese. In particolare, gli indicatori SDG possono promuovere e facilitare un approccio comune dell'UE orientato ai risultati che favorisca l'armonizzazione della comunicazione dei risultati a livello dei paesi partner e gli stessi quadri dei risultati dei paesi partner, se esistenti.
  120. L'UE e i suoi Stati membri elaboreranno una relazione di sintesi congiunta sul consenso in materia di sviluppo, compreso l'impatto delle loro azioni a sostegno dell'Agenda 2030 nei paesi in via di sviluppo, come contributo alla relazione dell'UE al Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile (HLPF) delle Nazioni Unite, in occasione delle riunioni dei capi di Stato che hanno luogo ogni quattro anni. Tale relazione utilizzerà e si baserà su altre pertinenti relazioni dell'UE, anche riferendo sui risultati, sull'APS, sulla responsabilità relativa ai finanziamenti per lo sviluppo e sulla CPS, nonché monitorando gli SDG nel contesto dell'UE.
  121. L'UE e gli Stati membri rafforzeranno la capacità statistica dei paesi in via di sviluppo, anche mediante il rafforzamento della capacità di produzione e analisi dei dati atti a informare i processi politici e decisionali. Tali dati dovrebbero essere disaggregati, se possibile, per reddito, genere, età e altri fattori, e la produzione di dati sui gruppi vulnerabili, emarginati e difficili da raggiungere, nonché sulla governance e su altri argomenti, in linea con l'approccio basato sui diritti dell'UE. Saranno inoltre previsti investimenti per il rafforzamento delle istituzioni statistiche a livello subnazionale, nazionale e regionale e l'utilizzo di nuove tecnologie e fonti di dati. L'UE e i suoi Stati membri incoraggeranno i loro paesi partner a includere le voci delle comunità emarginate nel monitoraggio degli SDG e a promuovere meccanismi concreti a tal fine.
  122. Inoltre, l'educazione e la sensibilizzazione allo sviluppo possono svolgere un ruolo importante nell'innalzare i livelli di impegno tra il pubblico e nell'affrontare gli SDG a livello nazionale e globale, contribuendo in tal modo alla cittadinanza globale.
  123. L'attuazione del presente consenso sarà sottoposta, entro il 2024, a una valutazione intermedia che accerterà le modalità di applicazione del consenso e i risultati ottenuti in termini di sostegno all'attuazione dell'Agenda 2030. L'UE e i suoi Stati membri misureranno sistematicamente i progressi e adegueranno le proprie azioni al fine di garantire che la loro cooperazione allo sviluppo, anche attraverso i suoi legami con i settori di intervento correlati, continui a sostenere l'attuazione dell'Agenda 2030 nei paesi in via di sviluppo.
-





ISSN 1977-0944 (edizione elettronica)  
ISSN 1725-2466 (edizione cartacea)



**Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea**  
2985 Lussemburgo  
LUSSEMBURGO

**IT**



ALTO RAPPRESENTANTE  
DELL'UNIONE PER  
GLI AFFARI ESTERI E  
LA POLITICA DI SICUREZZA

Strasburgo, 22.11.2016  
JOIN(2016) 52 final

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Un partenariato rinnovato con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico**

{SWD(2016) 380 final}  
{SWD(2016) 381 final}

## Indice

<b>1. INTRODUZIONE</b> .....	<b>4</b>
<b>2. GLI INTERESSI STRATEGICI DELL'UE</b> .....	<b>5</b>
<b>3. UN PARTENARIATO POLITICO BASATO SU PRIORITÀ SPECIFICHE</b> .....	<b>8</b>
3.1 Le priorità dell'UE nei confronti dei paesi partner .....	8
3.1.1 Promuovere società basate sulla pace e la democrazia, il buon governo, lo Stato di diritto e i diritti umani per tutti .....	8
3.1.2 Stimolare una crescita inclusiva e sostenibile e un lavoro dignitoso per tutti .....	9
3.1.3 Trasformare la mobilità e la migrazione in opportunità e affrontare insieme le sfide.....	12
3.1.4 Promuovere lo sviluppo umano e la dignità .....	12
3.1.5 Proteggere l'ambiente e lottare contro i cambiamenti climatici .....	13
3.1.6 Alleanza su sfide comuni .....	14
3.2. Priorità dell'UE adeguate alle regioni.....	15
3.2.1 Africa.....	15
3.2.2 Caraibi .....	20
3.2.3 Paesi del Pacifico.....	23
<b>4. UN PARTENARIATO PIÙ MIRATO E FLESSIBILE</b> .....	<b>25</b>
4.1 Insegnamenti tratti .....	25
4.2 Un partenariato flessibile fondato su un forte approccio regionale.....	26
4.2.1 Le opzioni.....	26
4.2.2 L'opzione proposta .....	27
4.2.3 Coinvolgimento al di là dei paesi ACP .....	28
4.3 Un partenariato con vari livelli e varie parti interessate e con principi fondamentali di cooperazione.....	28
4.3.1 Principi fondamentali per la cooperazione .....	28
4.3.2 Principi di sussidiarietà e complementarità .....	29
4.3.3 Attori .....	29
4.4 Un partenariato che offre risultati migliori.....	29
4.4.1 Partenariato diversificato.....	29
4.4.2 Mezzi di attuazione .....	29
4.5 Un partenariato sostenuto dal giusto assetto istituzionale .....	30
4.6 Un partenariato sostenuto da un quadro giuridico .....	30

4.7 Prossime tappe.....	31
-------------------------	----

## 1. Introduzione

L'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), da un lato, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou nel giugno 2000<sup>1</sup>, giungerà a scadenza nel febbraio 2020. I negoziati tra le parti al fine di esaminare disposizioni volte a disciplinare le relazioni successive dovranno iniziare entro agosto 2018<sup>2</sup>. La scadenza dell'accordo di partenariato, noto come l'accordo di partenariato di Cotonou (APC), che copre 100 paesi con una popolazione totale di circa 1.5 miliardi di persone, rappresenta una grande opportunità per rivitalizzare le relazioni dell'UE con i suoi partner dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, tenendo conto dei cambiamenti intervenuti nel contesto mondiale e concentrando il partenariato sugli interessi e gli obiettivi comuni e le responsabilità condivise.

La presente comunicazione espone le idee e gli elementi basilari proposti per un partenariato politico con i paesi ACP. Si basa sull'Agenda 2030 delle Nazioni Unite<sup>3</sup> concordata a livello internazionale, che fornisce un insieme universale di obiettivi comuni, e sulla strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE<sup>4</sup>, che fornisce orientamenti strategici in materia di interessi e ambizioni esterne dell'UE. La comunicazione è inoltre coerente con la proposta della Commissione di rivedere il consenso europeo in materia di sviluppo<sup>5</sup>.

L'Unione europea si rivolge ai paesi partner che condividono gli stessi principi e alle organizzazioni regionali al fine di perseguire obiettivi comuni. La Commissione europea e l'Alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno tutto l'interesse a investire in partenariati basati sul principio di corresponsabilità per renderli dei veri partenariati. A tal fine è necessario che i paesi partner si impegnino concretamente e condividano ambizioni analoghe.

Il rapporto di lunga durata instaurato con i paesi ACP costituisce un buon punto di partenza per costruire un partenariato politico rinnovato. Entrambe le parti devono realizzare cambiamenti significativi per fare in modo che i futuri rapporti rispondano alle esigenze del mondo di oggi e creino una forte alleanza capace di perseguire le principali priorità. Tenendo conto delle priorità, del nuovo contesto e degli insegnamenti tratti dall'attuazione dell'APC, una semplice proroga dell'APC non sarebbe in grado di realizzare gli obiettivi stabiliti. La Commissione e l'Alta rappresentante ritengono necessario un profondo cambiamento del processo decisionale e della sua attuazione che conferisca maggiore importanza ai livelli regionali. Inoltre, le future relazioni dovrebbero collegare i paesi ACP e le regioni limitrofe,

---

<sup>1</sup> 2007/483/CE, GU L 317 del 15.12.2000.

<sup>2</sup> Articolo 95.4 APC

<sup>3</sup> Trasformare il nostro mondo: l'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, A/RES/70/1

<sup>4</sup> Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte. Una strategia globale per l'Unione europea in materia di politica estera e di sicurezza, 28 giugno 2016, <http://europa.eu/globalstrategy/en/shared-vision-common-action-stronger-europe>

<sup>5</sup> Proposta di un nuovo consenso europeo sulla politica di sviluppo, comunicazione (C(2016) 740 final)

che non fanno parte dell'attuale APC ma che svolgono un ruolo chiave in relazione agli obiettivi dell'UE.

In preparazione del processo di definizione delle relazioni UE-ACP dopo il 2020, la Commissione e l'Alta rappresentante hanno avviato un processo di riflessione nel 2015 mediante una consultazione pubblica<sup>6</sup>. Inoltre, si sono tenute discussioni con le principali parti interessate e nel luglio 2016 è stata pubblicata una valutazione dei primi 15 anni di attuazione dell'APC<sup>7</sup>. Nell'ambito della valutazione d'impatto<sup>8</sup> che accompagna la presente comunicazione sono esaminate le diverse opzioni per le future relazioni. Questo lavoro ha costituito la base per la presente comunicazione.

## 2. Gli interessi strategici dell'UE

Il contesto mondiale è profondamente cambiato dall'inizio dell'accordo di partenariato di Cotonou nel 2000, a seguito dell'eredità della convenzione di Lomé del 1975. La scadenza dell'APC è un'opportunità per adattare il partenariato alla luce delle attuali sfide in un mondo mutato. In primo luogo, la strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE ha chiaramente delineato il quadro per un'azione più incisiva dell'UE nel mondo. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) nel quadro dell'Agenda 2030 e del programma d'azione di Addis Abeba<sup>9</sup> hanno varato un vasto e ambizioso programma universale di riforme.

Questo avviene in un'epoca caratterizzata da situazioni di persistente fragilità e vulnerabilità, dalla disomogeneità dei progressi nei e tra i paesi e dal rapido acuirsi degli effetti negativi dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale, che compromettono la stabilità sociale ed economica in diverse parti del mondo. In particolare, molti Stati ACP devono far fronte a problemi importanti dovuti a varie cause: conflitti, povertà, disoccupazione e mancanza di un lavoro dignitoso, crescenti disuguaglianze, violazioni dei diritti umani, corruzione, impatto negativo dei cambiamenti climatici, pressioni sulle scarse risorse naturali e degrado degli ecosistemi, nonché integrazione non uniforme nell'economia mondiale. La concentrazione di povertà cronica ed estrema negli Stati fragili continua a essere una realtà. Crisi ricorrenti e strutturali rimangono la fonte di gravi emergenze umanitarie che stanno mettendo a dura prova la resilienza di interi paesi e società. Inoltre, in molti paesi partner la crescita della popolazione è più rapida di quella dell'economia. Tutto ciò frena la crescita sostenibile e inclusiva, la creazione di posti di lavoro necessari per poter offrire una prospettiva positiva e opportunità concrete nella vita, soprattutto ai giovani e alle fasce della popolazione più vulnerabili.

---

<sup>6</sup> Il documento di consultazione congiunto JOIN(2015)33 e i suoi risultati sono disponibili al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-eu-acp-new-partnership\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-eu-acp-new-partnership_en)

<sup>7</sup> La valutazione dell'accordo di partenariato di Cotonou (SWD(2016) 250) è disponibile al seguente indirizzo: [https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/acp-eu-partnership-after-2020\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/acp-eu-partnership-after-2020_en)

<sup>8</sup> Valutazione d'impatto - documento di lavoro congiunto dei servizi della Commissione (JOIN(2016) 380)

<sup>9</sup> [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA\\_Outcome.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf)

Questo contesto difficile rappresenta un terreno fertile per l'estremismo, il terrorismo e le altre forme di criminalità organizzata, tra cui la tratta di esseri umani, il traffico di droga e di armi da fuoco, così come la criminalità informatica. Tali modelli di sviluppo hanno effetti di ricaduta negativi sulla sicurezza e sulla prosperità economica dell'UE e dei suoi cittadini. Questa è anche una delle cause profonde della migrazione irregolare e dei trasferimenti forzati. Un quadro di riferimento chiaro è fissato dall'agenda europea sulla migrazione<sup>10</sup>, dalla dichiarazione e dal piano di azione di La Valletta concordati congiuntamente a novembre 2015<sup>11</sup>, nonché dalla comunicazione sull'istituzione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi<sup>12</sup> nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione.

La valutazione dell'APC mostra che l'accordo ha contribuito in modo decisivo all'eliminazione della povertà e a un migliore e più equo accesso ai servizi di base. Tuttavia, lo scenario è variegato per quanto riguarda il rispetto degli elementi essenziali (diritti umani, principi democratici e Stato di diritto) da parte dei partner ACP. Inoltre, non sono state fornite risposte convincenti e comuni a sfide fondamentali come la migrazione e la mobilità.

Allo stesso tempo, in molti paesi ACP si è registrata una crescita economica significativa. La crescente connettività, l'interdipendenza, il progresso scientifico e tecnologico e l'intensificarsi degli scambi commerciali hanno aperto nuove possibilità per una maggiore prosperità globale. Sempre più economie ACP offrono una gamma sempre più ampia di opportunità in termini di redditività degli investimenti, anche per le imprese europee. Dalla valutazione dell'APC si evince che l'accordo ha permesso di compiere progressi per favorire l'integrazione dei paesi partner nell'economia mondiale. Si è registrato un aumento dei flussi commerciali verso e da paesi ACP, che hanno aderito in misura crescente all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e hanno svolto un ruolo sempre maggiore nei negoziati commerciali internazionali. La conclusione e l'attuazione di accordi di partenariato economico sono stati obiettivi importanti. Tuttavia, la situazione attuale non è soddisfacente quando si tratta di potenziare la diversificazione economica, rafforzare il valore aggiunto e ridurre la dipendenza da una gamma ristretta di prodotti, nonché ridistribuire i benefici che generano crescenti disuguaglianze.

Un'altra nuova realtà è la maggiore dinamica regionale e l'importanza delle organizzazioni regionali e, nel caso dell'Africa, di un'organizzazione continentale, l'Unione africana. Dalla valutazione dell'APC risulta che l'accordo non è stato in grado di gestire questi importanti sviluppi, cosa che dovrebbe riflettersi nell'assetto decisionale e istituzionale di un futuro partenariato.

---

<sup>10</sup> COM(2015) 240 final, disponibile al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm)

<sup>11</sup> Disponibile al seguente indirizzo: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>

<sup>12</sup> COM(2016) 385 final, disponibile al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication\\_external\\_aspects\\_eam\\_towards\\_new\\_migration\\_ompact\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf)

Infine, i paesi partner svolgono un ruolo sempre più rilevante nell'affrontare le sfide a livello mondiale, che per definizione non possono essere risolte dalla sola UE. A questo proposito, i cambiamenti climatici sono una delle minacce più urgenti al conseguimento dello sviluppo sostenibile nell'Unione europea e nel mondo. L'emergere di nuove potenze, che non sempre promuovono gli stessi valori e programmi, costituisce un ulteriore argomento per rafforzare gli sforzi volti a ottenere un ampio consenso con i partner dell'UE sulle principali questioni di interesse globale e portare avanti insieme un'agenda positiva. È pertanto fondamentale rafforzare il dialogo e la cooperazione con i paesi ACP se l'UE intende influenzare e promuovere un ordine basato su regole multilaterali. Tuttavia, la valutazione mostra che il partenariato non ha conseguito in misura sufficiente questi obiettivi. Per quanto riguarda i risultati, si è registrata una mancanza di reattività e cooperazione effettiva tra i partner su dibattiti chiave di portata internazionale.

Queste sfide e opportunità sono di tale importanza a medio termine che richiedono un'azione urgente e decisiva da mettere in atto con i partner.

È nell'interesse dell'Unione europea realizzare un nuovo partenariato politico incentrato sulla creazione di Stati e società alle sue frontiere e nel resto del mondo fondati sulla pace, la stabilità, il buon governo, la prosperità e la resilienza. Una società fondata sulla democrazia, sulla fiducia nelle istituzioni e sullo sviluppo sostenibile costituisce la base per uno Stato resiliente.

È anche nell'interesse dell'UE dare vita a un nuovo partenariato politico che realizzi l'obiettivo di un sistema multilaterale basato su regole per affrontare le sfide globali. L'esito positivo dei negoziati sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici<sup>13</sup> ha dimostrato che la costruzione di tali alleanze strategiche incide positivamente sui risultati nei negoziati internazionali.

Per conseguire questi obiettivi dell'UE, la strategia di risposta dell'Unione europea dovrebbe concentrarsi sulle seguenti priorità specifiche che sono interdipendenti e si rafforzano reciprocamente:

Priorità specifiche	
1	Promuovere società basate sulla pace e la democrazia, il buon governo, lo Stato di diritto e i diritti umani per tutti
2	Stimolare una crescita inclusiva e sostenibile e un lavoro dignitoso per tutti
3	Trasformare la mobilità e la migrazione in opportunità e affrontare insieme le sfide
4	Promuovere lo sviluppo umano e la dignità
5	Proteggere l'ambiente e lottare contro i cambiamenti climatici

<sup>13</sup> Accordo di Parigi nell'ambito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici FCCC/CP/2015/L.9/rev.1



I principali elementi costitutivi di un futuro partenariato sono esposti qui di seguito.

## 3. Un partenariato politico basato su priorità specifiche

Un primo elemento costitutivo di un nuovo partenariato politico dovrebbe specificare gli obiettivi, i valori, i principi e gli impegni concordati congiuntamente. Dopodiché, questi devono essere adattati alle diverse regioni, tenendo conto delle loro specificità. Occorre esplorare attivamente la possibilità di coinvolgere altri partner interessati al di là dei paesi ACP (cfr. sezione 4.2.3).

### 3.1 Le priorità dell'UE nei confronti dei paesi partner

#### 3.1.1 Promuovere società basate sulla pace e la democrazia, il buon governo, lo Stato di diritto e i diritti umani per tutti

Il futuro partenariato deve basarsi su un forte impegno a promuovere e rispettare i principi democratici, lo Stato di diritto, i diritti umani universali e le libertà fondamentali per tutti, il rispetto per la dignità umana e i principi di uguaglianza e di solidarietà e il buon governo. In particolare, l'attenzione alla parità di genere, alle persone più vulnerabili e ai giovani dovrebbe ulteriormente stimolare gli sforzi comuni verso la governance democratica e i diritti umani per tutti. In molti paesi partner questi elementi sono già una realtà o lo stanno diventando. I progressi sono tuttavia insufficienti a consentire che gli sforzi tesi allo sviluppo sostenibile possano radicarsi.

L'UE promuove un ordine globale basato su regole per fornire beni pubblici globali e contribuire a un mondo pacifico e sostenibile, con il multilateralismo come principio fondamentale e le Nazioni Unite (ONU) come elemento cardine. Il partenariato dovrebbe quindi basarsi sul pieno rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale, e dovrebbe svolgere un ruolo attivo in questo ambito.

Dovrebbe promuovere la pace, la stabilità e la sicurezza, ivi compresa la sicurezza umana e la resilienza, come una condizione fondamentale per lo sviluppo sostenibile e la prosperità. Uno sviluppo sostenibile non è possibile senza la pace e la sicurezza, così come senza lo sviluppo e l'eliminazione della povertà non sarà possibile una pace duratura. Anche lottare contro le cause profonde della destabilizzazione è essenziale per la sicurezza e la prosperità dell'UE. La sicurezza interna dipende dalla pace oltre i confini dell'Unione europea. A questo proposito, il futuro partenariato dovrebbe riflettere la necessità di un approccio globale nei confronti dei conflitti e delle crisi, incluse la prevenzione e risoluzione dei conflitti, che tratti anche le capacità civili e militari (nonché le loro interazioni). Occorre tener conto delle molteplici

dimensioni e agire in tutte le fasi del ciclo di un conflitto, in stretta cooperazione con le organizzazioni regionali e continentali, nonché con l'ONU.

Il partenariato dovrebbe concentrarsi sulla realizzazione dello Stato di diritto. Questo è un valore fondamentale e un elemento necessario per lo sviluppo sostenibile, un fattore chiave nella prevenzione dei conflitti e una base per il successo della cooperazione in altri settori di interesse per l'UE. Per realizzare questo obiettivo, occorre assumere un chiaro impegno al fine di promuovere meccanismi efficaci e indipendenti di giustizia per i cittadini e le imprese. Occorre inoltre affrontare l'impunità per i crimini più gravi di rilevanza internazionale, anche riconoscendo la complementarità dei ruoli tra le giurisdizioni penali nazionali e la Corte penale internazionale per favorire la giustizia e la riconciliazione. La lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata è altresì essenziale per l'efficacia delle istituzioni democratiche, per un ambiente favorevole alle imprese e per la gestione sostenibile delle risorse naturali, comprese quelle minerali.

Il partenariato dovrebbe consentire un'azione comune per affrontare le minacce sempre più globali alla sicurezza che interessano l'Europa e i paesi partner, in particolare il terrorismo e l'estremismo, nonché tutte le forme di criminalità organizzata e traffici illeciti, compresi la tratta di esseri umani e il traffico di fauna selvatica, di stupefacenti e di sostanze pericolose. Dovrebbe inoltre contemplare la promozione della sicurezza informatica, la protezione delle infrastrutture critiche, così come la sicurezza marittima e dell'aviazione civile. Il partenariato dovrebbe altresì rafforzare l'impegno comune a lottare contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa, compreso il controllo dei prodotti a duplice uso, e lottare contro la produzione illecita, il trasferimento, la circolazione, l'accumulazione eccessiva e la diffusione incontrollata di armi leggere e di piccolo calibro.

Il partenariato dovrebbe favorire un'azione efficace a tutti i livelli (locale, nazionale, regionale, continentale e internazionale) e garantire un coinvolgimento sistematico di tutte le parti interessate a favore del rispetto dei principi e degli impegni assunti. Il nuovo partenariato dovrebbe fondarsi sull'esperienza acquisita con il dialogo politico quale processo solido e flessibile per un impegno continuo, globale e ampio a tutti i livelli e su tutte le questioni di interesse. Dovrebbe mantenere il ricorso a un dialogo politico intensificato e comprendere una procedura di consultazione su questioni sensibili relative al rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto, dei diritti umani e della buona governance per tutti, con la possibilità di sospensione parziale o totale delle relazioni come misura di ultima istanza. Il nuovo partenariato dovrebbe favorire una maggiore partecipazione di un'ampia gamma di attori non statali, inclusi la società civile e il settore privato.

### **3.1.2 Stimolare una crescita inclusiva e sostenibile e un lavoro dignitoso per tutti**

Nel corso dell'ultimo decennio la crescita economica è stata notevole in molti paesi partner. Spesso è stata rapida, ma è iniziata da un livello basso, e nella maggior parte dei paesi la diversificazione e la sofisticatezza dell'economia sono spesso deboli. La maggior parte delle economie rimangono estremamente vulnerabili agli shock economici e naturali e non offrono il livello necessario di creazione di posti di lavoro. Inoltre, non si stanno ancora trasformando in misura sufficiente verso un percorso di crescita inclusiva e sostenibile, in particolare nel

settore del consumo e della produzione sostenibili e dell'uso efficiente delle risorse. L'integrazione dei paesi ACP nell'economia mondiale mediante un rafforzamento del commercio e l'inclusione in catene globali del valore non ha raggiunto i livelli attesi. Come risulta dagli obiettivi di sviluppo sostenibile, creare posti di lavoro dignitosi e favorire una crescita inclusiva e sostenibile sono elementi fondamentali per la stabilità e la prosperità dei paesi partner. Sono importanti anche per garantire effetti di ricaduta positivi per l'UE. Pertanto, il partenariato dovrebbe concentrarsi soprattutto sui fattori chiave per una crescita inclusiva e sostenibile.

La promozione della stabilità macroeconomica, compresa la stabilità del sistema finanziario, costituisce un presupposto per una crescita inclusiva e sostenibile. Ciò è di particolare rilevanza nel contesto di una realtà economica e finanziaria sempre più interconnessa, con molte economie emergenti e i relativi mercati finanziari. Un disavanzo fiscale e delle partite correnti insostenibile, eccessive fluttuazioni dei tassi di cambio e dell'inflazione o l'elevata volatilità delle attività economica rendono difficile per gli investitori pianificare e anticipare le opportunità economiche. Un tale contesto ostacola l'attuazione di politiche coerenti e un'efficace gestione del bilancio da parte del governo.

La promozione di una sana gestione delle finanze pubbliche e di un controllo efficace del loro uso è fondamentale a tale riguardo. Comprende la promozione di sistemi fiscali efficaci, efficienti, equi e trasparenti e la lotta contro le frodi e i flussi finanziari illeciti. Una sana gestione delle finanze pubbliche è un elemento essenziale del buon governo e una base fondamentale per un settore pubblico efficace e resiliente. Dovrebbe fare in modo che le entrate nazionali siano trasformate in modo efficace ed efficiente in servizi e beni pubblici.

Il nuovo partenariato dovrebbe inoltre promuovere un ruolo più forte per il settore privato in termini di creazione di posti di lavoro e crescita inclusiva e sostenibile. Ciò richiede un'azione più incisiva per migliorare il contesto politico e normativo, nonché il contesto imprenditoriale. Particolare attenzione dovrebbe essere prestata al clima degli investimenti e ad affrontare la necessità di maggiori investimenti.

La promozione del buon funzionamento dei mercati del lavoro dovrebbe occupare un posto di primo piano nel nuovo partenariato. Essi sono necessari al fine di garantire posti di lavoro dignitosi ai lavoratori, anche mediante la transizione dall'economia informale a quella formale e il miglioramento delle condizioni di lavoro, della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro, e dell'accesso alla protezione sociale.

Particolare attenzione dovrebbe essere prestata alla creazione di un settore agroalimentare sostenibile e responsabile in materia di ambiente. Nei paesi partner, questo settore, particolarmente a rischio a causa dei cambiamenti climatici, resta un elemento fondamentale per lo sviluppo sostenibile e in particolare per la sicurezza alimentare, la creazione di posti di lavoro, l'eliminazione della povertà.

Questo approccio sostenibile si applica anche al settore della pesca e dell'acquacoltura. Una migliore gestione globale degli oceani è essenziale per promuovere una crescita inclusiva e sostenibile delle attività marittime, assicurando nel contempo mari sani, puliti e sicuri. A tale

riguardo, il partenariato dovrebbe agire per configurare la gestione internazionale degli oceani nell'ambito delle Nazioni Unite e in altri consessi multilaterali pertinenti. La lotta comune contro la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata dovrebbe essere rafforzata.

Lo sviluppo delle infrastrutture, compresi i trasporti sostenibili e le reti energetiche, è un motore essenziale per una crescita inclusiva e sostenibile, in particolare per quanto riguarda le infrastrutture necessarie per promuovere l'integrazione economica regionale, accedere al mercato mondiale, sfruttare in modo critico le zone isolate e agevolare la mobilità nelle aree urbane densamente popolate. Un'attenzione particolare andrebbe rivolta allo sviluppo e alla diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione fornendo la connettività a prezzi accessibili e un più ampio accesso alle applicazioni digitali per tutti e promuovendo la scienza, la tecnologia, la ricerca e l'innovazione, elementi di fondamentale importanza per favorire gli investimenti e accelerare lo sviluppo.

Il partenariato dovrebbe adoperarsi per offrire a tutti l'accesso a servizi energetici moderni, economicamente accessibili, puliti, sicuri e affidabili. Sarebbe opportuno promuovere il risparmio e l'efficienza energetici e le fonti rinnovabili, anche in considerazione dell'impatto sulle sfide globali per il clima.

Perseguendo l'obiettivo di conseguire una crescita sostenibile e inclusiva e creare posti di lavoro, il partenariato dovrebbe promuovere gli scambi, cosa che può essere un potente motore per lo sviluppo economico, contribuendo così anche all'integrazione e alla stabilità politica. Il commercio offre opportunità alle imprese dell'UE e dei paesi partner di espandere i loro mercati e ai consumatori di avere accesso ai migliori prodotti a prezzi competitivi.

Le future relazioni commerciali con i paesi partner devono essere realizzate in linea con le norme multilaterali esistenti. Gli accordi di partenariato economico (APE) compatibili con l'OMC, con le loro istituzioni comuni e gli impegni vincolanti di tipo evolutivo, dovrebbero continuare a essere strumenti chiave per il commercio fra i paesi ACP e l'UE. Gli attuali accordi di partenariato economico (APE) possono essere ampliati fino a comprendere più paesi nell'ambito delle regioni APE e approfonditi per includere a un numero sempre maggiore di settori essenziali, previo accordo delle parti.

La globalizzazione, l'emergere di catene del valore globali e la crescente importanza delle questioni "interne" impongono di trattare tutti gli scambi e le questioni commerciali in modo olistico. Il nuovo partenariato dovrebbe dunque, in particolare, rafforzare la cooperazione tra le parti e il dialogo nel settore dei servizi e in altri settori legati al commercio, come l'eliminazione delle barriere non tariffarie, l'armonizzazione normativa, gli investimenti, la politica della concorrenza, i diritti di proprietà intellettuale e i diritti dei lavoratori.

Mentre ciascun APE ha le proprie istituzioni incaricate di riesaminare l'attuazione e di discutere le tematiche commerciali, un dialogo sulle questioni e la cooperazione commerciali tra l'UE e i paesi partner nel suo complesso dovrebbe continuare ad affrontare tematiche di interesse comune, in particolare in vista della cooperazione all'interno dell'OMC. Un dialogo politico in materia di scambi commerciali dovrebbe proseguire anche a livello nazionale, se del caso.

### **3.1.3 Trasformare la mobilità e la migrazione in opportunità e affrontare insieme le sfide**

La migrazione e la mobilità possono offrire notevoli vantaggi all'UE e ai paesi partner, se gestite adeguatamente. L'accordo APC non ha dato prova di una capacità di risposta sufficientemente rapida e di un'azione incisiva a fronte di questa sfida cruciale. L'obbligo di riammissione dei cittadini in situazione irregolare sul territorio dell'altra parte è stato in larga parte non rispettato.

In futuro, il partenariato dovrebbe rafforzare il dialogo e la cooperazione tra le parti e affrontare tutti gli aspetti della migrazione sulla base dei principi di solidarietà, di partenariato, di responsabilità condivisa e di rispetto dei diritti umani. Dovrebbe fondarsi sui principi e sugli impegni concordati di cui all'articolo 13 dell'accordo APC, estendendoli fino a riflettere l'intero ambito della migrazione e degli sviluppi della politica di migrazione dell'UE, e sviluppando la cooperazione operativa, in particolare per quanto riguarda meccanismi di esecuzione dei principi concordati. Dovrebbe integrare gli sviluppi politici importanti, quali l'agenda europea sulla migrazione e il relativo quadro di partenariato tesi ad aiutare a rispondere alle crisi attraverso risultati immediati e misurabili, ma anche gettare le basi di una cooperazione rafforzata con i paesi di origine, di transito e di destinazione incentrata su una politica di migrazione e mobilità ben gestita. Dovrebbe altresì tenere conto della dichiarazione e del piano d'azione del vertice di La Valletta. I paesi partner saranno sostenuti nei loro sforzi per sviluppare efficaci politiche in materia di migrazione e asilo. È necessario affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e dei trasferimenti forzati applicando politiche a breve, medio e lungo termine e utilizzando meglio i processi esistenti. Il partenariato dovrebbe inoltre impegnarsi a favore della protezione dei rifugiati e dei richiedenti asilo, con particolare attenzione ai gruppi vulnerabili. Occorre promuovere la resilienza a lungo termine degli sfollati e la loro integrazione nella vita economica e sociale dei paesi ospitanti.

L'UE dovrebbe cercare di ottenere impegni specifici con i paesi partner per prevenire e combattere in modo più efficace l'immigrazione irregolare, comprese la prevenzione e la lotta contro la tratta di esseri umani, il traffico di migranti e le reti criminali, e per sensibilizzare ai rischi della migrazione irregolare. Sulla base dei principi e degli impegni dell'articolo 13 dell'accordo APC, è necessario concordare meccanismi volti a migliorare la cooperazione in materia di rimpatrio e di riammissione e l'attuazione operativa degli obblighi internazionali di riammettere i propri cittadini che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE.

Allo stesso tempo, è necessario cogliere le opportunità connesse alla migrazione, fra cui le rimesse o la "circolazione dei cervelli", che possono fornire un importante contributo positivo alla crescita inclusiva e allo sviluppo sostenibile nell'UE e nei paesi partner. Di conseguenza, l'UE si è impegnata a sfruttare queste opportunità promuovendo la migrazione e la mobilità legali, specialmente a fini educativi, scientifici, culturali, di formazione e professionali, che possono avere un effetto positivo per le economie e le società.

### **3.1.4 Promuovere lo sviluppo umano e la dignità**

Il partenariato dovrebbe puntare ad aumentare la prosperità dei suoi cittadini soddisfacendo gli obiettivi di sviluppo sostenibile. L'UE dovrebbe auspicare un forte impegno politico con i

paesi partner al fine di soddisfare le esigenze di tutti i cittadini, in particolare dei più poveri e dei più vulnerabili, garantendo che tutti possano esprimere le loro potenzialità in un contesto di dignità e uguaglianza e in un ambiente sano. Dovrebbe sostenere le riforme per eliminare la povertà, contrastare le disuguaglianze, prevenire le vulnerabilità e garantire un accesso equo a un lavoro dignitoso, a servizi sociali di qualità, in particolare la sanità e l'istruzione, e alla sicurezza sociale. Le azioni a favore dell'eliminazione della povertà dovrebbero concentrarsi sui paesi più poveri e vulnerabili, compresi i paesi meno sviluppati e i paesi fragili e colpiti da conflitti, in cui si prevede il perdurare delle difficoltà aggravate da fattori demografici, e nei quali rimane essenziale prestare una maggiore attenzione allo sviluppo umano. Il partenariato dovrebbe contribuire a rafforzare la resilienza e ad affrontare la vulnerabilità cronica, potenziando le sinergie tra l'assistenza di emergenza e le necessità di sviluppo a lungo termine.

L'UE dovrebbe insistere su un impegno comune volto a tutelare pienamente, promuovere e realizzare l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne e delle ragazze. L'Unione europea chiede anche un riconoscimento congiunto del contributo fondamentale delle donne e delle ragazze alla pace e al consolidamento dello Stato, alla crescita economica, allo sviluppo tecnologico, alla riduzione della povertà, alla salute, al benessere, alla cultura e allo sviluppo umano. La parità di genere è importante per lo sviluppo sostenibile, come sottolinea l'Agenda 2030.

I giovani sono il motore del futuro benessere sociale, economico e ambientale delle loro comunità. Il loro contributo è essenziale per sfruttare pienamente le opportunità offerte dal progresso scientifico e tecnologico (ad es. la rivoluzione digitale) e rafforzare le istituzioni e i valori democratici nel corso del tempo. L'accesso a un'istruzione efficiente e di qualità e lo sviluppo delle competenze saranno cruciali per l'occupabilità, lo sviluppo della società e la resilienza.

Inoltre, il partenariato dovrebbe assumere un impegno comune per promuovere il dialogo interculturale e la diversità culturale, e per tutelare e sviluppare le industrie culturali e creative. La cultura è un potente strumento per gettare ponti tra le persone, in particolare i giovani, e rafforzare la comprensione reciproca. È inoltre uno strumento importante per lottare contro la radicalizzazione violenta e un motore per lo sviluppo economico e sociale.

### **3.1.5 Proteggere l'ambiente e lottare contro i cambiamenti climatici**

Lo sviluppo sostenibile e il benessere umano dipendono da ecosistemi sani e da un ambiente funzionante. I cambiamenti climatici e il degrado ambientale minacciano di controbilanciare il progresso economico, di mettere a repentaglio la pace e la stabilità e di provocare una migrazione su larga scala.

Il partenariato dovrebbe quindi concentrarsi sul raggiungimento dei pertinenti obiettivi di sviluppo sostenibile (energia pulita, città e comunità sostenibili e consumo e produzione responsabili) e sull'attuazione dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici. Dovrebbe sancire un impegno a favore di politiche di resilienza ai cambiamenti climatici a favore dei poveri e potenziare la trasformazione verso economie verdi e blu inclusive, in particolare

attraverso l'adozione di pratiche di consumo e di produzione sostenibili da parte di un settore privato responsabile. Dovrebbe contenere un forte impegno per la gestione sostenibile delle risorse naturali, comprese le foreste, la fauna e le risorse minerarie, per la conservazione, la valutazione e l'uso sostenibile della biodiversità e degli ecosistemi, inclusi gli oceani, e per l'attuazione di politiche di attenuazione e di adattamento. Sono inoltre necessari diritti di accesso sicuro ed equo per conseguire una buona gestione delle risorse naturali. Una migliore preparazione, una ridotta esposizione alle vulnerabilità e la capacità di recupero a seguito di catastrofi sono essenziali per evitare la perdita di vite umane e di mezzi di sussistenza.

L'Agenda 2030 richiede sforzi urgenti relativamente ai beni pubblici mondiali da parte di tutti, comprese le economie a basse emissioni e a basse emissioni di carbonio. Il nuovo partenariato dovrebbe riflettere il forte impegno dei partner e delle loro organizzazioni regionali ad attuare efficaci politiche energetiche sostenibili che soddisfino gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. La produzione di energia ha un legame diretto con le sfide poste dai cambiamenti climatici e dallo sviluppo sostenibile. Le parti hanno un interesse vitale nella trasformazione di questo settore, eliminando gradualmente l'uso di carburanti fossili e sfruttando al tempo stesso sempre più le fonti rinnovabili locali e migliorando l'efficienza energetica nei paesi partner, con l'obiettivo di fare un salto di qualità verso attività sostenibili e i servizi energetici moderni e dissociare la crescita economica dall'aumento del consumo di energia. Inoltre, la cooperazione in questo settore dovrebbe promuovere elevati standard di sicurezza nucleare. Per questo l'UE dovrebbe continuare a lavorare con i paesi partner per promuovere un contesto normativo favorevole e le riforme settoriali. Il partenariato dovrebbe attuare un approccio più strategico e mirato agli investimenti nelle energie sostenibili, riservando un ruolo importante agli investimenti privati e alle tecnologie moderne per potenziare la trasformazione dei modelli di produzione e consumo dell'energia in tutti i paesi partner.

La sostenibilità richiede inoltre che i partner si impegnino ad affrontare le sfide della vita urbana, un contesto in cui l'impatto di uno spostamento significativo della popolazione esige una profonda trasformazione verso città intelligenti e sostenibili, superando la politica urbana tradizionale.

### **3.1.6 Alleanza su sfide comuni**

Il partenariato dovrebbe consentire all'UE e ai suoi partner di associarsi in modo più efficace per portare avanti un'agenda comune nei consessi mondiali e multilaterali. Questo potenziale è stato sfruttato poco e si dovrebbero ottenere risultati molto più concreti. La cooperazione a livello internazionale è un ambito in cui un nuovo partenariato potrebbe fornire un valore aggiunto sostanziale.

La base per un intervento potenziato è un impegno rinnovato a promuovere un multilateralismo efficace fondato su regole e incentrato sulle Nazioni Unite. Il partenariato dovrebbe sostenere la governance globale, cercando di riformare, attuare e sviluppare istituzioni, accordi e norme multilaterali. Un tale impegno a favore della governance mondiale deve tradursi in un dialogo rafforzato e in una cooperazione più efficace nell'ambito dei

consessi internazionali (compresi l'UNSC, l'UNGA, il CDU e l'UNFCCC)<sup>14</sup>, così come nella determinazione a riformare l'ONU, compreso il Consiglio di sicurezza.

Basandosi sull'esperienza della coalizione che ha aperto la strada alla COP 21<sup>15</sup> dell'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici<sup>16</sup>, il partenariato deve attivamente individuare i settori in cui l'UE e i paesi partner hanno forti interessi comuni e potrebbero promuovere un'azione a livello mondiale. Ciò dovrebbe tradursi in un'azione comune al momento di prendere decisioni. Dovrebbe essere definito un processo per individuare periodicamente al più alto livello politico gli interessi comuni, consentendo una tempestiva preparazione e un coordinamento delle azioni e delle votazioni in formati e quadri internazionali pertinenti. Alcuni dei settori da prendere in considerazione sono: i cambiamenti climatici, lo sviluppo sostenibile, l'economia verde e blu, la protezione della biodiversità, l'economia digitale globale, la lotta contro i flussi finanziari illeciti e il corretto funzionamento dei mercati dei prodotti di base. Il partenariato dovrebbe anche cercare di promuovere interessi comuni in seno all'OMC. Vi è anche spazio per una più stretta cooperazione delle istituzioni finanziarie internazionali.

Al fine di rafforzare le alleanze strategiche a livello internazionale, si dovrebbero coinvolgere paesi diversi da quelli ACP, nel Nord Africa, tra i paesi meno sviluppati e i piccoli Stati insulari in via di sviluppo (SIDS).

## **3.2. Priorità dell'UE adeguate alle regioni**

Le priorità del partenariato dovrebbero essere realizzate ovunque. Allo stesso tempo, per garantirne l'effettiva attuazione, il partenariato dovrebbe tenere in debito conto le specificità regionali e i quadri di sviluppo propri dei paesi partner, così come le diverse priorità dell'agenda comune dell'UE con i partner dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Per ogni regione, le priorità possono essere adattate alle circostanze e perfezionate, indicando i relativi obiettivi e le azioni previste.

### **3.2.1 Africa**

L'Africa è un continente ricco di opportunità. Entro il 2050 ospiterà quasi il 25% della popolazione mondiale. Vi si trovano alcune delle economie che fanno registrare la più rapida crescita al mondo, nonché ampie risorse naturali e agricole. Ha un enorme potenziale per quanto riguarda il commercio, l'innovazione e gli investimenti, che il continente intende realizzare. Nella maggior parte dei paesi africani, l'UE è il primo partner per la politica, gli aiuti, il commercio e gli investimenti. Negli ultimi anni, l'UE e l'Africa hanno costruito un partenariato politico più profondo fondato su valori e interessi condivisi. Sempre più governi africani e organizzazioni regionali stanno assumendo un ruolo guida nell'affrontare le sfide

---

<sup>14</sup> Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, Assemblea generale delle Nazioni Unite, Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici

<sup>15</sup> <http://www.cop21paris.org/about/cop21>

<sup>16</sup> [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9485.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php)



politiche, economiche e di sicurezza all'interno e all'esterno dei loro confini. L'Unione africana e la sua Agenda 2063<sup>17</sup> si fanno portavoce di un ambizioso programma.

Il potenziale dell'Africa dipenderà dagli sforzi compiuti dai paesi africani in materia di governance, diritti umani, prevenzione e risoluzione dei conflitti, lotta contro la criminalità organizzata, crescita inclusiva e sostenibile e creazione di posti di lavoro. Diversi paesi non dispongono ancora della capacità di riforma e di recupero dopo le crisi. In altre parole, sono scarsamente resilienti e fragili. La povertà, la disoccupazione e la disuguaglianza restano elevate e diminuiscono a un ritmo lento. La crescita demografica è un'ulteriore, enorme sfida. Inoltre, molti paesi continuano a sprofondare in conflitti interminabili, mentre i problemi della sicurezza transnazionale rappresentano una minaccia per la stabilità della regione e per lo sviluppo sostenibile. Il degrado ambientale e l'impatto dei cambiamenti climatici minacciano altresì di contrastare i progressi economici e mettere a repentaglio la pace e la stabilità. Tutto ciò alimenta le emergenze umanitarie, i trasferimenti forzati e la migrazione irregolare, all'interno delle regioni del continente e verso l'Europa.

Favorire le opportunità e affrontare le sfide è di vitale importanza per la sicurezza e la prosperità dell'Africa e dell'UE. Pertanto, tenendo conto delle priorità dell'UE e degli impegni e dei programmi di riforma dell'Africa e partendo dalla base definita nella strategia comune Africa-UE (JAES)<sup>18</sup>, i seguenti obiettivi dovrebbero costituire il fulcro di un rinnovato partenariato con i paesi africani.

#### **a. La pace e la sicurezza, la stabilità, la democrazia, lo Stato di diritto, il buon governo e i diritti umani**

Investire nella pace, nella stabilità e nello sviluppo in Africa non solo comporta benefici per i nostri partner, ma è anche un investimento nella sicurezza e nella prosperità della stessa UE. I conflitti e la fragilità restano un grave ostacolo per lo sviluppo del continente africano. A questo proposito, occorre coinvolgere anche i paesi non ACP su questioni fondamentali come la stabilizzazione, la sicurezza e la resilienza.

##### Obiettivi specifici

- Promuovere un approccio integrato per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti, la costruzione della pace e la sicurezza umana a livello nazionale, regionale e continentale, con maggiori titolarità, responsabilità, solidarietà e capacità dei paesi africani.
- Migliorare la sicurezza, compresa quella marittima, la cooperazione e le riforme del settore della sicurezza, attraverso partenariati approfonditi a livello nazionale, regionale e continentale e in stretta cooperazione con le Nazioni Unite. Rendere operativa l'Africa Peace and Security Architecture (APSA)<sup>19</sup> è un obiettivo fondamentale da realizzare.

---

<sup>17</sup> Agenda 2063, il futuro che vogliamo per l'Africa - agenda2063.au.int

<sup>18</sup> Partenariato strategico Africa-UE - Una strategia comune Africa-UE - [www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007\\_joint\\_strategy\\_en.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf)

<sup>19</sup> [www.peaceau.org/en/page/104-african-peace-and-security-architecture-apsa](http://www.peaceau.org/en/page/104-african-peace-and-security-architecture-apsa)

- Promuovere la democrazia e impegnarsi a rispettare i principi democratici, la costituzione, il ciclo elettorale e i risultati delle elezioni. A questo proposito, sarà importante mantenere l'appoggio e il sostegno continuo nei confronti dell'architettura della governance africana<sup>20</sup> e dello sviluppo istituzionale democratico a livello locale, nazionale e regionale, in particolare mediante l'applicazione della Carta africana sulla democrazia, le elezioni e il buon governo<sup>21</sup>. Inoltre, si dovrebbe prestare maggiore attenzione alla necessità di agevolare, tutelare e ampliare il margine di manovra della società civile nelle attività di promozione e nei processi di definizione delle politiche, nonché sostenere un dialogo più intenso con le autorità locali.
- Promuovere lo Stato di diritto e il buon governo, compresa una giustizia efficace e indipendente per i cittadini e le imprese. Una sana gestione delle finanze pubbliche rimane un elemento essenziale del buon governo e una base fondamentale per la stabilità macroeconomica e un settore pubblico resiliente.
- Promuovere e tutelare i diritti umani, anche sostenendo il lavoro e il dialogo con le istituzioni per i diritti umani di entrambi i continenti, con le istituzioni nazionali competenti (ad esempio, i parlamenti nazionali), nonché la società civile e le autorità locali.
- Promuovere e proteggere i principi umanitari e il diritto umanitario internazionale.
- Promuovere la lotta contro la criminalità organizzata e transnazionale, il terrorismo e la radicalizzazione, e il traffico illecito di esseri umani, flora e fauna selvatiche, medicinali e materiali pericolosi e i relativi flussi finanziari illeciti.

## **b. Reciproche opportunità economiche per lo sviluppo sostenibile**

Promuovere una crescita inclusiva e sostenibile in Africa consentirà di avvalersi dell'evoluzione demografica del continente e trasformarla in un'opportunità, con ricadute positive per l'UE.

### Obiettivi specifici

- Promuovere opportunità di lavoro dignitose, in particolare per le donne e i giovani.
- Garantire un contesto che favorisca gli scambi commerciali e gli investimenti responsabili, lo sviluppo del settore privato, con particolare attenzione per il settore agroalimentare, da cui la maggioranza degli africani dipende per la sua sussistenza.
- Promuovere l'attuazione efficace degli accordi di partenariato economico (APE) in Africa, affinché gli operatori economici possano beneficiare appieno dei vantaggi offerti dagli accordi.

---

<sup>20</sup> [Aga-platform.org](http://Aga-platform.org)

<sup>21</sup> [Au.int/en/treaties/African-charter-of-democracy-elections-and-governance](http://Au.int/en/treaties/African-charter-of-democracy-elections-and-governance)

- Compiere progressi in materia di: integrazione regionale africana, a livello continentale e regionale, in linea con l'agenda africana 2063<sup>22</sup> e con gli obiettivi fissati dalle varie regioni, con un'attenzione particolare per la facilitazione degli scambi, la modernizzazione dei servizi doganali e l'armonizzazione delle norme; coerenza normativa e infrastrutture efficienti e sostenibili, che favoriscano l'interoperabilità, gli investimenti esteri e l'accesso ai mercati regionali e mondiali.
- Rilanciare nuove opportunità di investimento, compresi gli investimenti di alta qualità che consentiranno di mobilitare risorse aggiuntive provenienti dai mercati dei capitali, e promuovere i partenariati tra operatori privati in entrambi i continenti e sviluppare iniziative quali il Forum delle imprese UE-Africa.
- Promuovere l'economia verde e blu e modelli rispettosi dell'ambiente per favorire una crescita inclusiva e sostenibile e dissociarla dal degrado ambientale, in particolare mediante la promozione di modelli di produzione e di consumo sostenibili.
- In vista dell'attuazione dell'accordo di Parigi, garantire l'accesso universale a servizi energetici moderni, affidabili, a prezzi accessibili per alimentare una crescita inclusiva e sostenibile.

### **c. Migrazione e gestione della mobilità**

Per cogliere i vantaggi e affrontare le sfide della migrazione, occorre un approccio più coordinato, sistematico e strutturato che risponda agli interessi dell'UE e dell'Africa. È necessario ripristinare l'ordine nei flussi migratori, facilitando la mobilità ben gestita con un approccio alla migrazione basato sui diritti, in linea con l'agenda europea sulla migrazione e il suo nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi, la dichiarazione UE-Africa su migrazione e mobilità del 2014, e la dichiarazione e il piano d'azione del vertice di La Valletta.

#### Obiettivi specifici

- Promuovere l'elaborazione e l'attuazione di politiche in materia di migrazione, privilegiando i canali regolari e affrontando i flussi di migrazione irregolare, attuando anche rimpatri e riammissioni.
- Organizzare meglio la mobilità del lavoro a livello infraregionale e interregionale, facilitando il dialogo istituzionale e la cooperazione lungo le rotte migratorie, e agevolare la "circolazione dei cervelli" mediante il riconoscimento di competenze e qualifiche, il dialogo sui visti e la promozione della mobilità per studenti, ricercatori e accademici. Ridurre i costi di trasferimento delle rimesse e potenziare il ruolo e il coinvolgimento della comunità della diaspora.

---

<sup>22</sup> <http://agenda2063.au.int/>

- Contrastare la migrazione irregolare mettendo in atto misure di prevenzione adeguate, ivi compresa la lotta contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti attraverso la gestione integrata delle frontiere e la promozione di alternative all'immigrazione irregolare.
- Affrontare più efficacemente le sfide in materia di rimpatrio, riammissione e reintegrazione. Entrambe le parti devono assumere forti impegni a favore della cooperazione operativa. In particolare, in materia di riammissione, le attuali disposizioni dell'articolo 13 dell'accordo di Cotonou devono essere rafforzate e rese esecutive.
- Affrontare i trasferimenti forzati e promuovere la protezione internazionale, basata sul principio della condivisione delle responsabilità, aiutando a preservare e rafforzare il capitale umano delle persone costrette a fuggire dalle proprie case, garantire loro protezione e in ultima analisi offrire benefici in termini di sviluppo agli sfollati e ai loro ospiti. Ciò vale per le popolazioni in fuga dal loro paese e per gli sfollati interni.

#### **d. Sviluppo umano**

La povertà, le carenze nello sviluppo delle competenze e la disuguaglianza restano grandi sfide e la situazione migliora solo lentamente. La forte crescita demografica in Africa aggrava ulteriormente questa sfida.

##### Obiettivi specifici

- Emancipare le donne, i giovani e i gruppi vulnerabili, promuovendo la parità di accesso a un'istruzione di qualità e alla formazione professionale, la protezione sociale, la salute, l'assistenza nel campo della salute riproduttiva, la rappresentanza nei processi decisionali in campo politico ed economico per le donne e le ragazze e di un contesto favorevole per i giovani affinché realizzino il loro potenziale, godano dei diritti umani e si impegnino come soggetti responsabili.
- Lottare contro le disuguaglianze sociali ed economiche mediante politiche fiscali, salariali e di protezione sociale, anche garantendo l'accesso a servizi sociali di qualità per tutti e promuovendo un reddito minimo definito su base nazionale. L'accento dovrebbe essere posto anche sulla garanzia della sicurezza alimentare, aumentando gli investimenti nelle infrastrutture rurali, nella ricerca agricola, nello sviluppo tecnologico e nell'innovazione sociale.
- Promuovere lo sviluppo delle conoscenze attraverso un'istruzione di qualità, compresi l'istruzione e la formazione professionale e lo sviluppo di competenze in linea con le esigenze del mercato del lavoro, e favorire attivamente l'economia e la società digitali, la scienza e la tecnologia, la ricerca e l'innovazione, al fine di migliorare in modo significativo la vita delle persone e l'occupabilità della forza lavoro locale in modo sostenibile nei centri urbani e nelle zone rurali.
- Affrontare il problema della vulnerabilità agli shock macroeconomici e altre minacce per la salute, come le epidemie, rafforzare i sistemi sanitari per offrire una copertura sanitaria universale e cure di qualità; e prevenire e ridurre gli oneri causati dalle malattie, dalla

cattiva alimentazione, dalla carenza di prodotti alimentari, dalle catastrofi naturali e dai cambiamenti climatici.

- Migliorare l'accesso all'acqua potabile e alle strutture igienico-sanitarie e promuovere la disponibilità e la gestione sostenibile delle risorse idriche ed evitare la diffusione di malattie trasmissibili. Migliorare la conservazione, il ripristino e l'uso sostenibile degli ecosistemi e delle risorse naturali, nonché l'attuazione di soluzioni basate sulla natura.
- Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili.

### **3.2.2 Caraibi**

I Caraibi e l'UE sono legati da una lunga tradizione, dalla cultura e da un'ampia base di valori comuni. Con le sue regioni ultraperiferiche e i paesi e territori d'oltremare associati, l'UE fa inoltre fisicamente parte dei Caraibi. I paesi dei Caraibi condividono una serie di obiettivi politici dell'UE e devono far fronte a una serie di sfide che l'Unione europea ha interesse ad affrontare, quali i cambiamenti climatici, il crimine e altre questioni di sicurezza e tutela dell'ambiente, alcune dei quali offrono opportunità di accesso al mercato (ad esempio, energia sostenibile).

Tenendo conto delle priorità dell'UE e del contesto specifico, e partendo dalla base definita nel partenariato strategico comune UE-Caraibi, i seguenti obiettivi dovrebbero costituire il fulcro di un rinnovato partenariato con i paesi caraibici.

#### **a. La pace e la sicurezza, la democrazia, lo Stato di diritto, il buon governo e i diritti umani**

I Caraibi sono una regione stabile con una democrazia ben funzionante nella maggior parte dei paesi, sebbene il buon governo e il rispetto dei diritti umani siano discontinui. La protezione e la promozione dei diritti umani e delle pratiche democratiche sono fondamentali per la stabilità e la prosperità della regione. Questi elementi sono importanti anche tenuto conto del numero di paesi e territori d'oltremare associati e delle regioni ultraperiferiche dell'UE. I Caraibi sono inoltre situati geograficamente sulle rotte della droga verso l'America del Nord e l'Europa. La lotta contro la criminalità transnazionale e il finanziamento del terrorismo, contro l'evasione fiscale e il riciclaggio di denaro e la necessità di una maggiore trasparenza finanziaria sono le sfide principali per entrambe le regioni.

#### Obiettivi specifici

- Rafforzare il funzionamento delle istituzioni democratiche e consolidare lo Stato di diritto, l'accesso a una giustizia efficiente e indipendente, e la sicurezza umana. Questo obiettivo deve essere integrato da un approccio preventivo, incentrato sulla lotta contro le cause profonde, tra cui la povertà, l'esclusione sociale, la discriminazione e l'impunità.
- Migliorare la tutela e la promozione dei diritti umani per tutti. Occorre concentrare l'attenzione sulla promozione della parità di genere e i diritti delle popolazioni indigene, sulla lotta contro la violenza domestica, gli abusi su minori e le punizioni corporali, la

tratta di esseri umani e le discriminazione nei confronti delle minoranze, il miglioramento delle condizioni detentive e il comportamento della polizia, nonché affrontare la questione della pena di morte.

- Promuovere la buona gestione dell'economia, comprese la sana gestione delle finanze pubbliche, la trasparenza e l'assunzione di responsabilità, anche rafforzando la lotta contro la corruzione, il riciclaggio di denaro e i flussi finanziari illeciti e i paradisi fiscali.

## **b. Integrazione regionale, crescita inclusiva e sostenibile, commercio e creazione di posti di lavoro**

In tutti i paesi, ad eccezione di Haiti, il livello di reddito è passato da medio ad alto. Tuttavia, le economie sono generalmente caratterizzate da mercati interni ridotti, da un elevato livello di debito e da un base produttiva non diversificata, tutti elementi che limitano la resilienza agli shock esterni.

### Obiettivi specifici

- Compiere ulteriori progressi nelle iniziative e politiche di integrazione e cooperazione regionale, compreso lo sviluppo di reti di infrastrutture e interconnessione per agevolare gli scambi interregionali e internazionali e la mobilità.
- Dare la priorità alla creazione di posti di lavoro e sfruttare gli investimenti del settore privato creando un ambiente favorevole per le imprese, potenziando l'integrazione regionale e la competitività internazionale, promuovendo la responsabilità sociale delle imprese e buone pratiche commerciali e sostenendo lo sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI), anche nell'ambito dell'economia sociale e solidale.
- Promuovere l'attuazione efficace dell'accordo di partenariato economico CARFORUM-EU affinché gli operatori economici possano beneficiare appieno dei vantaggi da esso offerti.
- Rafforzare più ampie iniziative su scala regionale e sud-sud con l'America latina e con le regioni ultraperiferiche dell'UE e i PTOM associati al fine di facilitare una più stretta cooperazione e scambi a livello di emisfero.

## **c. Sviluppo umano**

Nel corso degli ultimi decenni gli indicatori dello sviluppo umano sono migliorati per la maggior parte dei paesi dei Caraibi. Nonostante questi sviluppi positivi, la povertà e la povertà estrema persistono nei paesi dei Caraibi, in particolare ad Haiti. Tutto ciò è collegato ad estreme disuguaglianze sociali ed economiche.

### Obiettivi specifici

- Intraprendere sforzi a tutti i livelli al fine di eliminare la povertà, contrastare le disuguaglianze e promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti.

- Promuovere l'accesso per tutti a servizi sociali e sanitari di qualità, compresa la copertura sanitaria universale, intensificare la cooperazione nel settore dell'istruzione, l'apprendimento permanente e la formazione al fine di sviluppare competenze adeguate per il mercato del lavoro e prevenire la fuga dei cervelli.
- Migliorare la sicurezza alimentare e la nutrizione e promuovere un'agricoltura e un'industria agroalimentare sostenibile e a valore aggiunto, con una particolare attenzione per i piccoli coltivatori, in modo da diversificare le economie dei Caraibi ed evitare che i piccoli produttori perdano i loro mezzi di sussistenza.

#### **d. Cambiamenti climatici e gestione sostenibile delle risorse naturali**

I paesi dei Caraibi sono tutti Stati insulari in via di sviluppo caratterizzati da territori costieri di bassa altitudine altamente esposti a catastrofi naturali quali terremoti, uragani e l'impatto dei cambiamenti climatici, tra cui l'innalzamento del livello dei mari provocato da questi ultimi. Sono particolarmente vulnerabili agli effetti dei cambiamenti climatici e al tempo stesso, avendo una base economica limitata, non hanno la resilienza per far fronte al crescente impatto delle catastrofi naturali, al degrado della biodiversità o alla scarsità di risorse idriche. Le isole dei Caraibi sono inoltre fortemente dipendenti dalle importazioni di combustibili fossili, pur avendo abbondanti risorse naturali e le opportunità di sviluppare fonti di energia rinnovabili.

##### Obiettivi specifici

- Agevolare il dialogo e approcci comuni al fine di rafforzare la resilienza e la capacità della regione caraibica di mitigare e adattarsi alle conseguenze e alle minacce poste dai cambiamenti climatici e dalle catastrofi, anche in materia di riduzione dei rischi di calamità.
- In vista dell'attuazione dell'accordo di Parigi, favorire lo sviluppo della produzione di energia rinnovabile e misure di efficienza energetica grazie al trasferimento delle migliori pratiche e alla promozione delle opportunità di investimento in infrastrutture per l'energia pulita e le tecnologie.
- Sostenere l'attuazione di politiche che contribuiscano a creare un'economia verde e blu e promuovere modelli di produzione e di consumo sostenibili.
- Proteggere e ripristinare la biodiversità marina e terrestre e gli ecosistemi costieri per la preservazione della biodiversità, come pure l'impiego sostenibile delle risorse naturali, anche ricorrendo a soluzioni basate sulla natura e sui servizi ecosistemici.
- Potenziare la cooperazione in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la fornitura di accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, e aumentare l'efficienza dell'uso dell'acqua; migliorare i sistemi di gestione dei rifiuti, il riciclaggio e il riutilizzo.

### **3.2.3 Paesi del Pacifico**

L'UE e i paesi del Pacifico sono legati da una lunga tradizione e da forti legami attuali, oltre che da un'ampia base di valori comuni. Al di là di questi legami bilaterali, il gran numero di nazioni marittime e i loro enormi territori marittimi fanno del Pacifico un alleato importante dell'UE per affrontare le sfide globali. I paesi e i territori del Pacifico condividono alcune importanti sfide comuni, in particolare per quanto riguarda la loro vulnerabilità alle calamità naturali e ai cambiamenti climatici, nonché alcuni obiettivi di sviluppo generali legati alle loro dimensioni e all'isolamento geografico.

Nel Pacifico si contano circa 500 000 cittadini dell'UE (circa il 5% della popolazione totale del Pacifico). Oltre a sostenere i PTOM a livello mondiale, l'UE ne sostiene l'integrazione nella regione del Pacifico, in modo da massimizzarne il potenziale contributo allo sviluppo sostenibile e anche da beneficiare dell'integrazione regionale. Nel settembre 2016 la Nuova Caledonia e la Polinesia francese sono state ammesse al Forum delle isole del Pacifico, il principale organismo politico regionale.

Tenendo conto delle priorità dell'UE e del contesto specifico, e partendo dalla base definita nella strategia dell'UE per un partenariato rafforzato con il Pacifico, i seguenti obiettivi dovrebbero costituire il fulcro di un rinnovato partenariato con i paesi del Pacifico. Oltre a questi obiettivi specifici, il nuovo partenariato UE-Pacifico dovrebbe riconoscere e sostenere gli sforzi dei paesi del Pacifico, per quanto riguarda l'integrazione non solo nella regione del Pacifico, ma anche - se perseguita da singoli paesi - nella regione Asia-Pacifico, in particolare con l'ASEAN, nonché aiutare i paesi del Pacifico ad affrontare le sfide in materia di sicurezza che potrebbero emergere nel corso dei prossimi decenni.

#### **a. Buon governo, diritti umani e questioni di genere**

Nonostante i progressi sostanziali compiuti negli ultimi decenni, le rimanenti carenze in termini di buon governo a livello nazionale e regionale e la necessità di compiere ulteriori progressi nel settore della protezione dei diritti umani e della parità di genere, frenano lo sviluppo delle regioni.

##### Obiettivi specifici

- Garantire la ratifica e l'attuazione delle principali convenzioni delle Nazioni Unite sui diritti umani, tenendo presente che la scarsa attuazione delle pertinenti convenzioni è spesso dovuta alla mancanza di adeguate strutture amministrative piuttosto che alla volontà politica.
- Promuovere l'effettiva tutela dei diritti umani, concentrandosi sulla lotta contro la violenza basata sul genere e sulla promozione dei diritti dei bambini, attraverso campagne di sensibilizzazione e interventi a livello di istruzione.
- Favorire il buon governo e una sana gestione dei conti pubblici, la trasparenza e la responsabilità, affrontando anche le sfide emergenti, come i paradisi fiscali e il



riciclaggio di denaro. Contribuire a consolidare lo Stato di diritto e l'accesso alla giustizia efficace e indipendente.

- Rafforzare il ruolo delle organizzazioni della società civile, in particolare nella promozione dei valori fondamentali, e migliorare la parità di genere.
- Potenziare l'applicazione del dialogo politico e strategico con risultati a livello locale, nazionale e regionale.

## **b. Una crescita inclusiva e sostenibile**

La regione del Pacifico è costituita da una zona economica esclusiva di ampia estensione, con vaste risorse marittime. Circa un terzo dei tonni a livello mondiale è pescato nell'Oceano Pacifico. Pur essendo un piccolo attore nella pesca del tonno del Pacifico, l'UE rimane il principale consumatore mondiale nel settore della pesca. L'Unione europea è un importante mercato di esportazione, in particolare per i prodotti della pesca del Pacifico. Per questi motivi, ha interesse a portare avanti la lotta internazionale contro la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata nella regione, e a mantenere in buone condizioni gli stock ittici per le generazioni future.

Le risorse oceaniche, tuttavia, non si limitano al settore della pesca. Vi sono grandi opportunità per lo sviluppo sostenibile dell'economia blu e verde. È nell'interesse dell'UE migliorare la gestione degli oceani per garantire l'uso sostenibile delle risorse oceaniche<sup>23</sup>.

Inoltre, altre parti del settore privato, come il turismo, dovrebbero essere sviluppati per fornire una crescita inclusiva e sostenibile e opportunità di lavoro.

### Obiettivi specifici

- Garantire l'effettiva attuazione degli accordi di partenariato economico con i paesi delle regioni cui si applicano.
- Promuovere lo sviluppo del settore privato, in particolare delle PMI, e migliorare le condizioni per gli investimenti.
- Rafforzare a livello nazionale, regionale e locale le iniziative volte a promuovere una pesca sostenibile e l'attuazione e il rispetto della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare<sup>24</sup>, e i relativi accordi di attuazione e altre convenzioni internazionali pertinenti. Sviluppare e promuovere la governance degli oceani e incentivare le iniziative dell'economia blu e verde, come lo sfruttamento sicuro dell'estrazione mineraria in alto mare, coinvolgendo tutti i soggetti interessati.
- Promuovere opportunità di lavoro dignitose, in particolare per le donne e i giovani.

---

<sup>23</sup> Comunicazione congiunta sulla governance internazionale degli oceani: Un'agenda per il futuro dei nostri oceani - [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/join-2016-49\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/join-2016-49_en.pdf)

<sup>24</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, del 10 dicembre 1982, disponibile al seguente indirizzo: [http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_convention.htm](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm)

### **c. Cambiamenti climatici e gestione sostenibile delle risorse naturali**

I cambiamenti climatici costituiscono una preoccupazione cruciale sia per l'UE che per i paesi e territori partner del Pacifico.

#### Obiettivi specifici

- Migliorare la preparazione alle calamità naturali, come i cicloni tropicali, e la ripresa, per rafforzare la resilienza nei confronti di tali eventi.
- In vista dell'attuazione dell'accordo di Parigi, favorire lo sviluppo della produzione di energia rinnovabile e misure di efficienza energetica grazie al trasferimento delle migliori pratiche, anche nel settore del trasporto marittimo, e sostenere la promozione delle opportunità di investimento in infrastrutture per l'energia pulita e le tecnologie.
- Sostenere l'attuazione di politiche che contribuiscano a creare un'economia verde (ad esempio attraverso lo sviluppo rurale sostenibile e l'agricoltura e silvicoltura resilienti ai cambiamenti climatici) e incoraggiare modelli di produzione e di consumo sostenibili.
- Promuovere la tutela ambientale e l'uso sostenibile delle risorse naturali, anche nella gestione dei rifiuti e dell'acqua, degli impianti igienico-sanitari e della salute.
- Proteggere e ripristinare la biodiversità marina e terrestre e gli ecosistemi costieri per la preservazione della biodiversità, come pure l'impiego sostenibile delle risorse naturali e dei servizi ecosistemici.

## **4. Un partenariato più mirato e flessibile**

Per proteggere gli interessi strategici, l'UE deve definire come migliorare ulteriormente l'organizzazione e la gestione delle relazioni con i suoi partner dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Questo elemento di base per un partenariato politico coinvolge molti aspetti, che implicheranno consultazioni approfondite con i paesi partner in questione. Riguarda il formato delle relazioni, gli attori da coinvolgere e i principi su cui basare la loro cooperazione, i meccanismi necessari per produrre migliori risultati, nonché la struttura istituzionale e lo status giuridico di sostegno all'attuazione del partenariato. A tale proposito, occorre tenere conto di importanti insegnamenti tratti dall'accordo APC.

### **4.1 Insegnamenti tratti**

La valutazione dell'accordo APC<sup>25</sup> sottolinea una serie di punti di forza e di debolezza. Evidenzia i progressi in materia di eradicazione della povertà e sviluppo umano nei paesi ACP, un incremento dei flussi commerciali, il rafforzamento della pace e della sicurezza, il

---

<sup>25</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione: La valutazione dell'accordo di partenariato di Cotonou (SWD(2016) 250 final)

potenziamento della democrazia e dei diritti umani. Tuttavia, sono ancora necessari sforzi importanti, non da ultimo perché alcuni di questi risultati sono minacciati dall'emergere di nuove fonti di instabilità (ad esempio l'esplosione demografica, la presenza di governi autoritari e del terrorismo e i cambiamenti climatici).

Il dialogo politico (articolo 8 APC) e le consultazioni / misure adeguate (articolo 96 APC) si sono dimostrati utili, anche se il pieno potenziale è rimasto parzialmente inutilizzato. Sono stati conseguiti risultati misti in vari settori, tra cui: diritti dell'uomo, democrazia, buon governo e Stato di diritto (articolo 9), immigrazione (articolo 13) e coinvolgimento di attori statali e non statali (articolo 6).

Inoltre, la valutazione segnala il fatto che l'APC non ha saputo tenere sufficientemente conto dell'intensificazione delle dinamiche regionali e della crescente eterogeneità dei paesi partner, ad esempio tra quelli più bisognosi (i paesi meno sviluppati, i paesi fragili) e quelli più avanzati (paesi a medio reddito, ecc.). Le organizzazioni regionali e continentali istituite dai paesi partner stanno gradualmente emergendo come soggetti regionali i cui mandati comprendono aspetti legati alla politica, alla sicurezza, al commercio e allo sviluppo.

La valutazione sottolinea inoltre che l'attuale assetto istituzionale e il suo funzionamento, nonché alcuni dei processi operativi, mostrano notevoli inefficienze.

Infine, si è fatto scarso ricorso alla cooperazione tra l'UE e i suoi partner nei forum multilaterali. Essa è stata introdotta solo con la revisione del 2010 dell'APC e ha portato a risultati positivi, in particolare per i negoziati per l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, ma nella maggior parte dei casi il partenariato non è stato in grado di sfruttare tutto il suo peso per influenzare il risultato. I progressi in questo campo richiederanno ai paesi partner di dimostrare il loro impegno nei confronti degli obiettivi che essi stessi si sono prefissati al vertice ACP di Port Moresby<sup>26</sup>. Inoltre invita l'Unione europea a cercare modi di creare flessibilità per costruire alleanze che associno i paesi ACP e non ACP, come tutti i PMS e i SIDS.

## **4.2 Un partenariato flessibile fondato su un forte approccio regionale**

Al fine di creare un rapporto basato su priorità comuni che tengano conto dell'evoluzione del contesto e dell'esperienza acquisita, diverse opzioni per la futura configurazione sono state analizzate e valutate in una valutazione d'impatto<sup>27</sup> (cfr. allegato I).

### **4.2.1 Le opzioni**

Le opzioni vanno dal lasciare che l'accordo APC giunga a scadenza senza sostituirlo al sostituire l'attuale convenzione con una nuova, apportando poche modifiche. Ovviamente, quest'ultima opzione non permetterebbe di far fronte alle gravi carenze dell'attuale accordo.

---

<sup>26</sup> <http://www.acp.int/content/declaration-8th-summit-acp-heads-state-and-government-acp-group-states>

<sup>27</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione: Valutazione d'impatto sulle future relazioni con i paesi ACP dopo il 2020 (SWD(2016) xxx).

La prima opzione potrebbe comportare costi eccessivi in rapporto ai benefici ottenuti, in quanto rinunciarebbe all'*acquis* positivo di un partenariato di 40 anni e indebolirebbe il ruolo dell'UE a livello mondiale. Un partenariato con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico non è di per sé messo in discussione. Tuttavia, alcune parti criticano l'approccio, il contenuto e il formato attuali.

Altre tre opzioni sono state esaminate più in dettaglio:

1) Revisione sostanziale del partenariato con i paesi partner. Questa opzione consentirebbe di tener conto degli sviluppi a partire dalla seconda revisione dell'APC nel 2010, ma non garantirebbe la necessaria coerenza delle politiche con le più recenti strategie regionali e non rifletterebe adeguatamente l'importanza crescente del livello continentale (Unione africana), regionale e subregionale;

2) Una completa regionalizzazione delle relazioni con i paesi partner, mediante tre distinti partenariati regionali (con i paesi dell'Africa, quelli dei Caraibi e quelli del Pacifico). Questa opzione consentirebbe di riflettere pienamente la dimensione regionale e continentale, ma non permetterebbe di rispondere alla volontà dei paesi partner di un partenariato rinnovato con l'UE e complicherebbe la formazione di alleanze nei fori internazionali (quali la convenzione UNFCCC o l'OMC);

3) Una terza alternativa assume la forma di un accordo con i paesi partner, costituito da tre diversi partenariati regionali con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, con un'apertura per un più stretto coinvolgimento di altri paesi, in un contesto comune. Il quadro comune dovrebbe definire i valori, i principi, gli elementi essenziali e gli interessi che stanno alla base della cooperazione tra le parti, sviluppando il notevole *acquis* dell'APC. Prevedrebbe inoltre meccanismi specifici di cooperazione nell'agenda globale. I tre partenariati regionali dovrebbero sviluppare e integrare quelli esistenti (ad es. la strategia comune Africa-UE) e definire le priorità e le azioni incentrate sulla specificità dell'agenda del partenariato con ciascuna delle tre regioni. Ciò consentirà all'UE e ai paesi partner di definire le iniziative al livello più appropriato.

#### **4.2.2 L'opzione proposta**

La terza opzione permetterebbe di affrontare i problemi al livello giusto e nel contesto giusto, sulla base dei principi di sussidiarietà e complementarità, pur riconoscendo che molte delle attuali sfide di sostenibilità globale richiedono un'azione che vada al di là delle singole regioni. Questo è coerente con il fatto che la maggior parte dell'impegno dell'UE si concretizza già oggi a livello nazionale, seguito da quello regionale e solo successivamente al livello dei paesi ACP. Se gli interessi nei confronti dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico riguardano una serie di questioni, che beneficerebbero di un impegno congiunto, esistono anche interessi specifici da sviluppare in maniera differenziata. L'Unione africana, ma anche le organizzazioni regionali, come la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), la Comunità di sviluppo dell'Africa australe (SADC) e la Comunità dell'Africa orientale svolgono un ruolo rilevante, così come altre organizzazioni regionali quali la CARICOM/CARIFORUM nei Caraibi.

Allo stesso tempo, il quadro di partenariato permetterebbe di evitare il costo di rifiutare qualsiasi forma di collaborazione con i paesi partner in quanto gruppo e potrebbe mantenere l'*acquis* dell'accordo di Cotonou, in particolare per quanto riguarda gli elementi essenziali e il legame con gli accordi di partenariato economico. Questi sono identici per le tre regioni e consentono così importanti economie di scala per negoziare e gestire questi aspetti congiuntamente invece che separatamente con diversi gruppi o paesi. Questa opzione consente anche di sviluppare la cooperazione a livello internazionale sulle principali sfide globali comuni. Il peso dell'alleanza può essere sostanziale, come dimostra il ruolo svolto per la conclusione dell'accordo di Parigi.

Tenendo conto di tutti questi elementi, la proposta di un nuovo formato consente di conservare tutti gli elementi positivi dell'attuale APC, ma, cosa ancora più importante, crea le condizioni adeguate per consentire all'UE di conseguire i nuovi obiettivi.

#### **4.2.3 Coinvolgimento al di là dei paesi ACP**

L'opzione dell'accordo quadro consente di coinvolgere meglio i paesi interessati al di là dei paesi ACP, al fine di garantire la coerenza, in particolare per quanto riguarda la dimensione panafricana (ad esempio tra il partenariato ACP-UE e la strategia comune UE-Africa). Questo è un aspetto importante, in quanto consentirebbe all'UE di allineare, se del caso, l'ambito geografico per l'impegno a obiettivi specifici per un determinato gruppo di paesi e aggiungerà un capitale diplomatico all'UE per perseguire in modo più strategico i propri interessi. A questo proposito, è particolarmente importante coinvolgere i paesi non ACP dell'Africa settentrionale, i pochi membri del gruppo dei PMS e dei SIDS. I paesi non ACP pertinenti dovrebbero essere maggiormente coinvolti, garantendo al tempo stesso la coerenza con quadri strategici esistenti (ad esempio, politica europea di vicinato) e accordi di associazione già esistenti.

### **4.3 Un partenariato con vari livelli e varie parti interessate e con principi fondamentali di cooperazione**

Il partenariato dovrebbe basarsi su una serie di principi. Dovrebbe essere realizzato mediante un sistema di governance a più livelli che consenta di intervenire al livello più adeguato, in linea con i principi di sussidiarietà e complementarità, così come quelli della differenziazione e regionalizzazione. Inoltre, dovrebbe fondarsi su un approccio pluralistico che vada al di là della situazione in cui i governi non sono in grado di gestire le sfide da soli.

#### **4.3.1 Principi fondamentali per la cooperazione**

Il nuovo partenariato deve essere basato sui seguenti principi fondamentali:

- dialogo;
- responsabilità reciproca;
- ampia partecipazione di attori statali e non statali;

- titolarità.

### **4.3.2 Principi di sussidiarietà e complementarità**

Il partenariato dovrebbe rispecchiare e integrare le dinamiche regionali in Africa, nei Caraibi e nel Pacifico. A tal fine, dovrebbe assicurare che l'impegno politico e il processo decisionale avvengano al livello opportuno di responsabilità, sia esso nazionale, regionale, continentale o livello dei paesi ACP.

### **4.3.3 Attori**

Come sottolineato nella consultazione pubblica e nella valutazione, la dimensione multilaterale del partenariato è riconosciuta, ma merita di essere rafforzata. Dovrebbero essere coinvolti una serie di attori, statali e non statali. Un nuovo partenariato dovrebbe rafforzare i rispettivi ruoli. Fra i soggetti interessati figurano:

- gli attori statali: i governi e i parlamenti nazionali e le autorità regionali e locali;
- le organizzazioni regionali, tra cui l'Unione africana;
- i paesi non ACP e
- gli attori non statali, comprese le organizzazioni della società civile, i partner economici e sociali e il settore privato.

## **4.4 Un partenariato che offre risultati migliori**

Il partenariato deve definire i mezzi e gli strumenti appropriati che consentano di realizzare più efficacemente le priorità stabilite. Ciò deve essere pienamente in linea con il programma d'azione di Addis Abeba, che è parte integrante dell'Agenda 2030, con l'elaborazione di un nuovo consenso europeo sullo sviluppo, con l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e con le raccomandazioni che emergono dalla valutazione dell'accordo APC.

### **4.4.1 Partenariato diversificato**

Il partenariato dovrebbe differenziare le modalità di attuazione in linea con l'Agenda 2030, il programma d'azione di Addis Abeba, la strategia globale dell'UE e il consenso europeo per lo sviluppo<sup>28</sup>.

### **4.4.2 Mezzi di attuazione**

Il programma d'azione di Addis Abeba stabilisce un nuovo paradigma e fornisce un quadro per l'attuazione dell'Agenda 2030, attraverso strumenti finanziari e non finanziari. Dovrebbe essere l'elemento centrale del partenariato. Include l'azione interna, quadri strategici abilitanti nonché il ruolo di un settore privato dinamico, tutto con il sostegno di un contesto internazionale favorevole.

---

<sup>28</sup> Spazio riservato per la comunicazione sul consenso XXXX

I paesi partner dovrebbero concentrare i loro sforzi per colmare le lacune esistenti in materia di finanze pubbliche nazionali, perseguendo fra l'altro una migliore mobilitazione delle risorse nazionali, una spesa pubblica più efficace ed efficiente e la gestione del debito. Occorre promuovere sistemi fiscali e quadri di gestione della spesa pubblica che siano equi, trasparenti ed efficienti. Particolare attenzione va rivolta alla lotta contro l'elusione fiscale, l'evasione fiscale e i flussi finanziari illeciti.

L'UE dovrebbe cercare modalità e strumenti combinati che hanno dimostrato un livello di prestazioni elevato, pur mantenendo una forte flessibilità per essere in grado di adattarsi a ulteriori miglioramenti. Ciò dovrebbe rispettare i principi di efficacia dello sviluppo (comprese la titolarità, la trasparenza, la responsabilità reciproca e l'enfasi sui risultati) e dovrebbe essere ulteriormente sostenuto dall'attuazione della coerenza delle politiche per lo sviluppo (CPS).

#### **4.5 Un partenariato sostenuto dal giusto assetto istituzionale**

L'assetto istituzionale dovrebbe rispecchiare la natura politica del partenariato, le priorità stabilite, il formato prescelto, le modalità di cooperazione e i diversi attori coinvolti. Dovrebbe permettere di adottare decisioni e azioni in modo rapido ed efficace. L'attuale sistema basato su istituzioni comuni si è rivelato utile per condividere le esperienze, ma è ormai obsoleto in quanto troppo pesante e oneroso. È troppo presto per definire l'assetto istituzionale considerato in questa fase, ma è possibile proporre una serie di principi che ne definiscono la struttura.

In quanto partenariato politico basato sulla reciproca responsabilità e sostenuto da norme, deve essere attuato mediante una architettura istituzionale flessibile e a più livelli che promuova e faciliti il dialogo su questioni di interesse comune. Dovrebbe avvalersi dei principi di sussidiarietà e complementarità per definire il dialogo con gli attori istituzionali e non istituzionali pertinenti a diversi livelli.

Il dialogo e la cooperazione a tutti i livelli dovrebbero privilegiare il formato che costituisce lo strumento più adatto a conseguire gli obiettivi e gli interessi specifici, con i paesi e le organizzazioni regionali o i quadri di cooperazione che ottengono i risultati migliori in un determinato settore.

#### **4.6 Un partenariato sostenuto da un quadro giuridico**

Lo status giuridico del futuro partenariato svolge un ruolo importante per la sua attuazione, come ha confermato l'analisi effettuata nella valutazione d'impatto allegata alla presente comunicazione. Pertanto, è nell'interesse politico dell'UE ribadire il suo impegno di lunga data, ancorando il nuovo partenariato in un accordo giuridicamente vincolante. Al tempo stesso, il nuovo partenariato deve rimanere flessibile e agile per adattarsi ai suoi propri progressi e all'ambiente in continua evoluzione. Ciò è particolarmente rilevante per i pilastri regionali. Questi sono i principi fondamentali sui quali la posizione giuridica di un futuro partenariato dovrebbe essere basata e messa a punto quando le priorità e le principali caratteristiche del partenariato saranno completamente note.

## **4.7 Prossime tappe**

La comunicazione servirà da base per le discussioni con il Consiglio e il Parlamento, nonché con un più ampio gruppo di soggetti interessati, compresi i partner ACP, in vista della preparazione di una raccomandazione contenente le direttive di negoziato.



Unione europea

Unione europea, commercio internazionale  
e diritti umani

di Fabrizio Marrella

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha segnato un profondo cambiamento nella struttura e nel funzionamento dell'Unione europea. Il Parlamento europeo ha acquisito un ruolo fondamentale nella elaborazione dell'attività normativa esterna dell'Unione, facendosi parte attiva e richiedendo, *inter alia*, l'applicazione orizzontale della Carta dei diritti fondamentali della UE. Con il regolamento UE n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, il 25.10.2012, l'Unione europea ha riorganizzato il suo sistema di preferenze tariffarie generalizzate (SPG) a decorrere dal 1.1.2014. Si tratta di un nuovo strumento che possiede apposite clausole orientate a pretendere dagli Stati terzi il rispetto delle principali norme internazionali di tutela dei diritti umani, dei diritti sociali fondamentali e dell'ambiente, nonché della *good governance*. Si tratta di questioni importanti, non esenti da peculiari criticità, giacché, attraverso la pressione economica, la UE tenta di indurre dei significativi cambiamenti nell'ordinamento degli Stati terzi, prescindendo dall'accesso dibattito in corso presso l'Organizzazione Mondiale del Commercio.

**SOMMARIO** 1. La ricognizione 2. La focalizzazione. Il nuovo SPG dell'Unione europea 3. I profili problematici

**1. La ricognizione**

L'Unione europea è la prima potenza economica del mondo, possiede la seconda moneta più importante del mondo ed ha un mercato unico interno di mezzo miliardo di consumatori. Non stupisce quindi che la politica commerciale comune della UE costituisca da sempre uno dei più importanti strumenti di gestione delle relazioni esterne con gli Stati terzi.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, tramite l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (d'ora in avanti TUE), la Carta dei diritti fondamentali della Unione ha acquisito una efficacia generale ed orizzontale, incidendo su tutte le politiche della UE, incluse le sue relazioni esterne. Oggi le istituzioni dell'Unione devono tutelare interessi che non sono più solo economici ma anche non economici, secondo quanto viene indicato dalle disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione di cui all'art. 21 del TUE: Norma che indica quale paradigma dell'azione esterna, anche nel settore della

politica commerciale comune, valori quali: «democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale».

Tramite il Trattato di Lisbona, i poteri del Parlamento europeo si sono notevolmente accresciuti e, per la prima volta nella storia della costruzione europea, hanno fortemente eroso quella sorta di "dominio riservato" del Consiglio e della Commissione per cui venivano ascritti solo a questi ultimi due organi i più importanti atti relativi ai negoziati dei trattati internazionali. Così, proprio in materia di politica commerciale comune si è assistito ad un crescente attivismo del Parlamento europeo che è riuscito, in questi anni, ad orientare l'azione esterna dell'Unione verso una più efficace tutela dei diritti umani. Per cogliere appieno questa importante innovazione, basti ricordare che, fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la conclusione di accordi internazionali avveniva attraverso la Comunità europea in base alla norma generale dell'art. 300 del Trattato CE.

Alla Commissione europea spettava e spetta ancora (art. 218 TFUE) il ruolo di negoziatore unico

nel quadro di poteri specifici ad essa assegnati dal Consiglio<sup>1</sup> ed in ossequio all'art. 207 TFUE il quale stabilisce che «[l]a politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione».

In precedenza, l'esercizio delle competenze esterne della CE si era tradotto nella conclusione di una fitta rete di accordi internazionali. Gli accordi di associazione, ai sensi dell'art. 310 del Trattato CE, come ora dell'art. 217 TFUE, possono essere multilaterali o bilaterali. Va ricordato, in proposito, il sistema di preferenze generalizzate (SPG) concepito a seguito della conferenza tenuta dall'UNCTAD nel 1968 a Nuova Delhi, ed istitutivo, come si è già detto, di un regime di deroga alla clausola della Nazione più favorita nel GATT, per facilitare l'accesso al mercato comunitario ai prodotti provenienti dai Paesi meno sviluppati. Nel SPG non è prevista alcuna condizione di reciprocità a carico dei Paesi beneficiari, il cui solo obbligo è di non praticare alcuna discriminazione tra i Paesi UE. L'obiettivo era e rimane triplice: favorire le esportazioni dei Paesi in via di sviluppo, promuoverne l'industrializzazione e la crescita economica. Senonché, l'attribuzione di vantaggi commerciali è sempre stato concepito attraverso il prisma della condizionalità. La UE, infatti, ha facoltà, *inter alia*, di sospendere il SPG per un determinato Paese se risulta che il Paese in questione non rispetta alcuni parametri fondamentali, in particolare quelli legati ai diritti umani. Violazioni gravi e ripetute dei diritti umani possono dunque indurre, ora come allora, la UE a sospendere o persino smantellare i benefici del SPG.

Il tema della politica commerciale si riannoda a quello della politica della cooperazione allo sviluppo che, dopo l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea nel 1993, ha trovato specifiche basi giuridiche (artt. 177-181 del Trattato CE, ora divenuti gli artt. 208-211 TFUE). Detta politica consiste nell'incoraggiare uno *sviluppo sostenibile* al fine di ridurre la povertà nei Paesi in via di sviluppo ed accrescere la loro integrazione nell'economia mondiale. A queste finalità di tipo economico si aggiunge l'esigenza di contribuire a consolidare la democrazia e lo Stato di diritto, nonché a perseguire il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Così, la Comunità europea, oggi l'Unione, è divenuta parte di numerosi accordi di associazione conclusi con diversi Paesi della sponda meridionale del Mediterraneo e del Medio Oriente, nonché con i Paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico).

Con i Paesi ACP, sin dal 1975, sono stati stipulati appositi accordi di cooperazione, i cd. *accordi di Lomé*, ove si è regolato l'ingresso nel mercato comunitario a dazio zero, senza restrizioni quantitative e condizione di reciprocità a carico dei Paesi ACP.

Negli accordi più recenti si sono aggiunti alla cooperazione settori nuovi, quali in particolare, la cultura e la tutela dei diritti umani (Lomé III); l'ambiente e la promozione della donna (Lomé IV). Il 29.2.2000, giunta a scadenza la Convenzione di Lomé IV venne firmato, il 23.6.2000 a Cotonou, un nuovo accordo di partenariato<sup>2</sup> tra la CE ed i Paesi ACP, al fine di elaborare un nuovo quadro commerciale ove l'aiuto allo sviluppo è stato condizionato al rispetto della clausola sui diritti umani (art. 9) e buon governo della cosa pubblica (*good governance*).

Nonostante la considerazione secondo la quale la "clausola diritti umani" è divenuta, in tale contesto, "clausola essenziale", ai sensi e per gli effetti dell'art. 60 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, con la conseguenza che il mancato rispetto dei diritti umani – ma solo in caso di *gross violations* – comporterebbe la sospensione degli aiuti e dell'esecuzione dell'accordo commerciale, è ben noto che l'esercizio di questa facoltà è rimasto a lungo una mera opzione tecnica, priva di significative applicazioni nella concreta prassi internazionale. Attraverso quelle norme, infatti, gli obiettivi commerciali vengono asserviti a quelli della politica dei diritti umani. Per le medesime ragioni, tale approccio politico-commerciale, è stato spesso percepito dai Paesi in via di sviluppo come una forma di neo-colonialismo. Si è affermato che gli Stati occidentali vogliono imporre i "loro" diritti umani e, soprattutto, i "loro" diritti sociali fondamentali a ciascun Paese in cui vigono diverse culture comprimendo così il diritto "inalienabile di scegliere il suo sistema politico, economico, sociale e culturale, senza alcuna forma di ingerenza da parte di un altro Stato"<sup>3</sup>. Ma quest'ultima tesi, seppure suggestiva, non sembra tenere conto dell'origine "onusiana" delle principali norme sui diritti umani e della visione universalistica di cui tali diritti costituiscono espressione.

## 2. La focalizzazione. Il nuovo SPG dell'Unione europea

Con il regolamento UE n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, il 25.10.2012 l'Unione europea ha riorganizzato il suo sistema di preferenze tariffarie generalizzate (SPG) a decorrere dal 1.1.2014<sup>4</sup>.

Tra le ragioni che hanno indotto l'Unione a "modernizzare" questo strumento si annoverano almeno due aspetti. Il primo è che nell'ultimo decennio si è assistito ad un ridimensionamento del peso economico di molti Paesi quali ad esempio il Brasile, l'India e la Cina (i cd. BRICs). Il secondo riguarda il fenomeno della "erosione delle preferenze generalizzate", tramite il quale si è assistito ad una di-

minuzione dei vantaggi commerciali unilateralmente attribuiti dalla UE per effetto della riduzione generale, sul piano mondiale, di tutti i diritti doganali.

Il nuovo SPG, di cui al regolamento n. 978/2012, continua ad utilizzare la tecnica della "graduazione", parametrando le preferenze commerciali concesse dalla UE in funzione di particolari status giuridici o economici. Si tratta, ad esempio, dei Paesi e territori d'oltremare, essenzialmente delle ex colonie inglesi o francesi, che beneficiano di un'apposita normativa dell'Unione e non necessitano più di rientrare nello schema del SPG.

Altre fattispecie individuate nel regolamento *de quo* riguardano quei Paesi con i quali la UE ha concluso accordi di libero scambio o comunque previsti particolari vantaggi commerciali equivalenti o più favorevoli di quelli previsti dal SPG (art. 4, par. 1, lett. b, reg. n. 978/2012). Basti pensare agli accordi di partenariato economico o alla definizione dello status di Paese in via di sviluppo o ancora di Paese meno avanzato. Certo, a tal riguardo esiste la prassi internazionale dell'auto-elezione, per cui l'attribuzione dello status di Paese in via di sviluppo avviene in linea di principio su richiesta dello Stato interessato. Orbene, appare sempre più evidente che i dati economici sui Paesi BRICs non consentono più di accettare questo tipo di meccanismo che, quindi, è stato oggetto di continue contestazioni. In attesa di una nuova e più rigorosa definizione dello status di Paese in via di sviluppo e di Paese meno avanzato, la soluzione di *policy* della Commissione è stata quella di stilare una lista, di cui all'allegato 1, di Paesi ammissibili (art. 3), lista che può essere modificata dalla stessa Commissione in base all'evoluzione del contesto economico internazionale. Anche negli allegati I e IV, viene migliorato il trattamento dei Paesi meno avanzati, questi ultimi sono indicati in una lista redatta dall'ONU e periodicamente aggiornata, comprendendo ben 49 Stati.

I Paesi meno avanzati continuano a beneficiare anche nell'ottica della UE della totale eliminazione dei diritti doganali sui prodotti provenienti da questi Paesi, fatta eccezione per il commercio delle armi. Di particolare rilievo nel nuovo sistema è la formalizzazione della distinzione tra un sistema di preferenze generalizzate di "diritto comune", e un regime particolarmente agevolato (e condizionato) denominato SPG+ (art. 1, par. 2, lett. b). La flessibilità del nuovo sistema di cooperazione allo sviluppo diviene tangibile anche nei particolari meccanismi di graduazione dei vantaggi non solo in senso statico, ma anche in senso dinamico, ossia quando le importazioni di prodotti originari di un Paese beneficiario provocano situazioni di "disorganizzazione di mercato" all'interno dell'UE. Si tratta, in altre parole, di una speciale clausola di salvaguardia attivabile dalla

Commissione qualora i prodotti importati finissero per eliminare gli stessi prodotti in commercio nella UE. La sospensione delle preferenze, in questo caso, diviene selettiva in quanto differenzia settori commerciali e Paesi beneficiari. Per far scattare la clausola di salvaguardia si parte dal valore medio delle importazioni di una data categoria di prodotti nel mercato unico europeo provenienti da un Paese beneficiario, per tre anni consecutivi, rispetto al valore totale delle importazioni nell'UE degli stessi prodotti provenienti da tutti gli altri Paesi beneficiari. Senonché, la stessa clausola di salvaguardia non dovrebbe operare nei confronti dei Paesi beneficiari del sistema di preferenze SPG+. Si è parlato, a tale proposito, di "condizionalità positiva" in quanto la concessione di particolari benefici tariffari viene agganciata alla ratifica e all'effettiva applicazione delle principali convenzioni internazionali in materia di diritti umani, diritti sociali fondamentali, ambiente e buon governo. Senonché, nonostante l'indubbio valore in termini di promozione dei diritti umani di questo nuovo strumento di cooperazione allo sviluppo resta, sul piano giuridico, il punto debole del mancato approfondimento della questione dell'accertamento del diritto e della sua effettiva applicazione. Infatti, il regime SPG+ altro non è se non un incentivo economico che ha come obiettivo quello di facilitare il dialogo politico tra istituzioni europee e particolari Stati ove i valori promossi dalla UE sono assenti o di problematica realizzazione. In altre parole, si tratta di uno strumento unilaterale di pressione economica della UE nei confronti di Stati terzi esercitata al di fuori delle altre istanze internazionali ove quelle particolari questioni, ad esempio i diritti sociali fondamentali, vengono discusse, regolate ed applicate. Né la UE può sostituirsi legittimamente all'Organizzazione Internazionale del Lavoro, all'Organizzazione Mondiale del Commercio o agli organi di controllo dei trattati sui diritti umani. Ma è comunque lodevole il tentativo di contribuire alla tutela dei diritti umani nel mondo attraverso l'esercizio del proprio straordinario potere economico. Così, per poter ottenere i vantaggi previsti dal sistema SPG+, un Paese deve ratificare tutte le ventisette convenzioni elencate all'allegato VIII del regolamento *de quo* – dalle «convenzioni essenziali ONU/OIL sui diritti umani e sul diritto del lavoro» a quelle relative ai «principi ambientali ed al buon governo», inclusa la Convenzione ONU contro la corruzione del 2004 – e occorre che «le conclusioni disponibili più recenti degli organi di controllo a norma di tali convenzioni... non rilevino gravi carenze nell'attuazione effettiva di tali convenzioni» (art. 9, par. 1, lett. b). Si tratta di una formulazione assai più incisiva di quella precedentemente prevista che comunque abilita la Commissione ad esercitare poteri di controllo in-

ternazionale finalizzati però alla sola applicazione del regolamento *de quo*. Di ulteriore interesse sono poi le norme in base alle quali ogni Paese beneficiario non deve aver apposto riserve vietate dalle convenzioni richiamate (art. 9), oltre a prevedere la collaborazione attiva con la Commissione nell'esercizio delle proprie attività di controllo. Va sottolineato infine che il nuovo regolamento consacra anche in questa materia il ruolo fondamentale del Parlamento europeo. Oltre ad essere informato dalla Commissione, infatti, il Parlamento europeo dispone di un potere di revoca della delega alla Commissione ad adottare gli atti necessari per il funzionamento del SPG (art. 36, par. 3).

### 3. I profili problematici

L'inserimento e la effettiva attuazione di clausole sui diritti umani come anche di clausole sociali ed ambientali (ed ora anche di "buon governo") nei trattati economici internazionali, costituiscono problemi complessi che dividono, da tempo, la comunità internazionale. Da un lato, i Paesi del Nord del mondo denunciano il *dumping* sociale e ambientale praticato dai Paesi emergenti, che costituisce una distorsione della concorrenza negli scambi commerciali; dall'altro, i paesi del Sud del mondo temono che, attraverso l'applicazione di tali norme, quelli del Nord vogliano compromettere il loro sviluppo economico e ricorrano ad una forma di protezionismo dissimulato, attraverso l'elaborazione di una nuova categoria di barriere non tariffarie<sup>5</sup>. A rendere ancora più controverso il quadro appena delineato, basti l'osservazione secondo la quale gli elevati standard in materia di tutela ambientale e sociale dell'UE potrebbero paradossalmente produrre uno svantaggio competitivo per le stesse imprese europee esposte alla concorrenza di prodotti e servizi di Paesi terzi in cui vigono norme meno rigide in tali ambiti. Così, per ovviare a tale fenomeno, molte imprese, italiane e straniere, hanno in questi anni dato vita ad una vasta delocalizzazione verso i Paesi a legislazione meno protettiva onde produrre in loco ed esportare verso il mercato unico europeo beneficiando di dazi risibili. Perché, una volta abbassate le barriere doganali, gli Stati restano esposti al gioco al ribasso del mercato planetario trovandosi perciò costretti a smantellare proprio quelle conquiste civili e sociali di cui le legislazioni nazionali di protezione risultano espressione<sup>6</sup>. Non è un caso che gli investimenti diretti esteri in Italia siano quasi irrilevanti da decenni, mentre gli investimenti nei Paesi meno sviluppati con i quali la UE stipula speciali accordi

commerciali vedano aumentare vertiginosamente gli investitori stranieri.

Così, quasi come per effetto di una "smithiana" mano invisibile, il miglioramento e l'enforcement delle clausole diritti umani (e di quelle sui diritti sociali fondamentali) nei Paesi terzi, tramite meccanismi di condizionalità inseriti negli accordi commerciali internazionali della UE, consente di creare una concorrenza più equa per le imprese europee che non delocalizzano, migliorando al contempo la tutela dell'ambiente e dei diritti umani e sociali nei Paesi terzi, onde evitare ai Paesi europei di dovere smantellare le proprie conquiste sociali per continuare a competere. Ben si comprende, quindi, l'estrema difficoltà a trattare serenamente il problema delle norme sociali ed ambientali nelle sedi multilaterali in cui si dibattono i grandi temi dell'economia mondiale e, soprattutto, in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)<sup>7</sup>.

In questa cornice, riteniamo che l'Unione europea possieda un ruolo determinante nella ricerca di una *governance* mondiale più attenta alla tutela dei diritti umani, compresi i diritti sociali ed ambientali, e costituisca un polo di riferimento (anche intellettuale) per favorire la coerenza delle politiche perseguite dalle istituzioni internazionali<sup>8</sup>.

#### Note

<sup>1</sup> Cfr. Daniele, L., a cura di, *Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001; Cannizzaro, E., *The European Union as an actor in international relations*, The Hague, 2002.

<sup>2</sup> Su cui v. ad es. Cantoni, S., voce *Accordo di Cotonou (cooperazione allo sviluppo CE/ACP)*, in *Dig. pubbl.*, agg. II, 2005, 8 ss. L'accordo è stato modificato nel 2005 e nel 2010.

<sup>3</sup> Principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati, risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 2625 (XXV) del 24.10.1970, (A/RES/2625 (XXV)).

<sup>4</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:303:0001:0082:IT:PDF>.

<sup>5</sup> Cfr. Picone, P.-Ligustro, A., *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2003; Galgano, F.-Marrella, F., *Diritto del commercio internazionale*, III ed., Padova, 2011.

<sup>6</sup> V. già Galgano, F.-Cassese, S.-Tremonti, G.-Treu, T., *Nazioni senza ricchezza, ricchezza senza Nazioni*, Bologna, 1993.

<sup>7</sup> Benedek, W.-De Feyter, K.-Marrella, F., *Economic Globalisation and Human Rights*, Cambridge, 2007, e i riferimenti ivi cit. V. pure Perulli, A.-Marrella, F., *Manifesto di Venezia per la regolazione della globalizzazione economica. La globalizzazione virtuosa*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, 341 ss.

<sup>8</sup> Cfr. ad es. il reg. CE n. 1236/2005 del Consiglio, del 27.6.2005, relativo al commercio di merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti e a rendere vincolanti le sue disposizioni in tutti gli accordi commerciali internazionali, in *GUCEL* 200, 30.7.2005, 1 ss.

## Diritto del mare

# Il caso dei marò italiani in India

di Paola Gaeta

In questo contributo si analizzano i principali aspetti giuridici della vicenda giudiziaria e diplomatica sorta a seguito del cd. incidente dell'*Enrica Lexie*, che concerne la presunta responsabilità penale dei marò italiani Massimiliano Latorre e Salvatore Girone per l'omicidio di due pescatori indiani. Dopo una breve ricostruzione dei tratti salienti della vicenda, si darà conto della posizione assunta dal Governo italiano quanto alla carenza della giurisdizione indiana nei confronti dei due marò e dei fatti loro contestati e della tesi invece sostenuta dalla Corte Suprema indiana. Da ultimo, si svolgeranno alcune considerazioni circa la possibilità di applicare a beneficio dei due marò la regola internazionale sulla cd. immunità funzionale degli organi statali.

**SOMMARIO** 1. La ricognizione 2. La focalizzazione 3. I profili problematici

### 1. La ricognizione

I fatti al centro della vicenda giudiziaria e diplomatica che riguarda due fucilieri di marina italiani, Massimiliano Latorre e Salvatore Girone (marò appartenenti al Battaglione San Marco) sono noti, avendo avuto ampia risonanza sui mass media italiani e stranieri. I due fucilieri erano imbarcati sulla petroliera *Enrica Lexie*, battente bandiera italiana e di proprietà della società armatrice Fratelli D'Amato Spa: I fucilieri si trovavano a bordo dell'*Enrica Lexie* assieme ad altri quattro marò in virtù del decreto-legge 12.7.2011, n. 107<sup>1</sup> (convertito con modificazioni con la legge 2.8.2011, n. 130<sup>2</sup>). L'articolo 5 del decreto, infatti, prevede che «nell'ambito delle attività internazionali di contrasto alla pirateria al fine di garantire la libertà di navigazione del naviglio commerciale nazionale», il Ministro della Difesa può stipulare con l'armatoria privata italiana «convenzioni per la protezione delle navi battenti bandiera italiana in transito negli spazi marittimi internazionali a rischio di pirateria» e imbarcare, «a richiesta e con oneri a carico degli armatori», «Nuclei militari di protezione (NMP) della Marina, che può avvalersi anche di personale delle altre Forze armate, e del relativo armamento previsto per l'espletamento del servizio».

Secondo la ricostruzione effettuata dalle autorità italiane, mentre l'*Enrica Lexie* si trovava al largo della costa indiana dello Stato del Kerala, il 15.2.2012, una nave sospettata di pirateria stava avvicinandosi alla petroliera e, malgrado i ripetuti segnali visivi di avvertimento, continuava ad avvicinarsi. Dalla petroliera furono dunque sparati alcuni colpi di arma da fuoco in acqua, a seguito dei quali la nave si allontanò. In seguito alla sparatoria, e mentre si trovava in acque internazionali a 38 miglia nautiche dalla costa indiana, la petroliera italiana fu raggiunta per via telefonica dal Centro di coordinamento del soccorso marittimo di Mumbai, che invitò la nave a recarsi al porto indiano di Cochin per collaborare all'inchiesta sull'incidente. La nave italiana interruppe quindi il suo viaggio e, su decisione dell'armatore<sup>3</sup>, fece rotta verso le coste indiane, dove attraccò il 16.2.2012. Fu in quel momento che il comandante dell'*Enrica Lexie* fu informato delle indagini in corso circa la morte di due pescatori indiani, a bordo della nave *St. Anthony*, e che secondo le autorità indiane era stata causata dai colpi di arma da fuoco sparati dalla petroliera italiana. Il 17.2.2012 la nave italiana fu posta in stato di fermo. Il 19.2.2012 Massimiliano Latorre e Salvatore Girone furono arrestati e posti in stato di custodia cautelare con l'accusa di omicidio dei due pescatori<sup>4</sup>.

Da quel momento si è aperta per i due marò italiani una vicenda giudiziaria e umana a tutt'oggi lunghi dall'apparire in via di conclusione. I due fuci-

# UNIONE EUROPEA ED INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI

Fabrizio MARRELLA<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L’elaborazione del diritto UE degli investimenti diretti esteri nel quadro della nuova architettura istituzionale: *fluctuat nec mergitur* ... – 3. La sorte degli accordi bilaterali sugli investimenti conclusi tra Stati membri (c.d. *BITs intra-UE*). – 3.1. L’applicabilità del Trattato sulla Carta dell’energia alle situazioni intracomunitarie. – 4. La sorte dei BITs già in vigore tra Stati membri e Stati terzi. – 5. Considerazioni conclusive.

## 1. Introduzione

Tra le innovazioni più significative introdotte dal Trattato di Lisbona in materia di politica commerciale comune, si rileva che il Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (d’ora in avanti TFUE) ha attribuito all’Unione europea la competenza espressa ed esclusiva in materia di investimenti diretti esteri<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Università “Cà Foscari” Venezia ed *European Inter-University Center for Human Rights and Democratisation* (EIUC).

<sup>2</sup> L’art. 3, par. 1, lett. e, TFUE stabilisce che la UE ha competenza esclusiva nel settore della politica commerciale comune. A propria volta, l’art. 207, par. 1, TFUE, dispone che: “[l]a politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l’uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell’azione esterna dell’Unione”. La competenza in materia di investimenti diretti esteri, nel quadro della politica commerciale comune, emerge formalmente per la prima volta quale competenza espressa ed esclusiva all’art. III-315 del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa (in *GUUE* C 310 del 16 dicembre 2004, p. 142), il quale tuttavia non è entrato in vigore. Al riguardo, va comunque osservato che una competenza esterna, a carattere almeno concorrente con quella degli Stati membri, poteva essere riconosciuta alla CE in base alla teoria dei poteri impliciti muovendo dalle norme sulla libera circolazione (interna) dei capitali in combinazione con quelle esistenti in materia di politica commerciale comune. Militano in tal senso, sia pure *mutatis mutandis*, il celebre *dictum* della Corte di giustizia nel caso *AETS* (sentenza del 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.* 1971, p. 263, punti 12-19 e cfr. GIARDINA, *Sulla competenza a stipulare della Comunità economica europea*,

Le ragioni sottese a detto ampliamento di competenze sono ben note: da tempo la UE ha assunto il ruolo di primo attore mondiale, sia in termini di destinazione degli investimenti diretti esteri, sia in termini di investimenti diretti presso Stati terzi<sup>3</sup>. Inoltre, è emerso con sempre maggiore evidenza, sia nella prassi che in dottrina, che la disciplina del commercio internazionale e quella degli investimenti diretti esteri sono intimamente collegate<sup>4</sup>. L'espansione delle competenze UE in materia di investimenti appare, altresì, come una necessità geopolitica, stante la competizione economica globale, particolarmente accesa tra macro-Stati (quali USA, Cina, India e Brasile), e la perdita di potere negoziale dei singoli Stati membri UE, inclusa l'Italia che, complice anche la crisi economica globale, da *BIT maker* rischia di diventare un Paese *BIT taker*.

Se la UE è il primo attore del commercio mondiale, non v'è dubbio che la centralizzazione delle competenze in capo ad essa (anche) in materia di investimenti diretti esteri, costituisca una necessità per promuovere più efficacemente gli interessi degli Stati membri non più *uti singuli* bensì *uti socii*, interessi che, peraltro, non sono solo economici ma anche non economici, secondo quanto viene indicato dalle disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione di cui all'art.21 del TUE<sup>5</sup>. Quest'ultima norma indica quale paradigma dell'azione esterna, anche nel settore della politica commerciale comune e quindi anche in materia di investimenti diretti esteri, “democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità uma-

in *RDI*, 1971, pp. 609-623 e TIZZANO, in *Foro it.*, 1971, IV, c. 339-362, nonché in ADAM, TIZZANO, *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, 2 ed., Torino, 2010, p. 28 ss.); il parere del 26 aprile 1977, n. 1/76 (*Racc.* 1977, p. 755); nonché, più recentemente, le sentenze *Open sky* del 5 novembre 2002, cause riunite C-467/98, C-468/98; C-471/98, C-472/98, C-475/98 e 476/98, *Commissione c. Danimarca, Svezia, Belgio, Lussemburgo, Austria e Germania*, in *Racc.* 2002, I-9519, I-9575, I-9681, I-9741, I-9797, I-9855.

<sup>3</sup> Lo riporta la Commissione europea al sito: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/investment/> Cfr. il *World Investment Report 2012* dell'UNCTAD al sito: [http://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/WIR2012\\_WebFlyer.aspx](http://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/WIR2012_WebFlyer.aspx) (consultato il 20/03/2013).

<sup>4</sup> Si consenta di rinviare a GALGANO, MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale*, 3 ed., Padova, 2011, ove ulteriori riferimenti.

<sup>5</sup> Emblematico del nuovo corso dell'azione esterna dell'Unione, l'art.21 TUE prevede che l'Unione, *inter alia*: “definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di:...e) incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali”, nonché “h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale”.

na, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale”.

È noto che la materia degli investimenti diretti esteri, effettuati da persone private fisiche e giuridiche in uno Stato diverso da quello di cui hanno la nazionalità, si colloca all'interno del settore del diritto internazionale avente ad oggetto il trattamento degli stranieri e dei loro beni, costituendone uno sviluppo peculiare, caratteristico della seconda metà del '900<sup>6</sup>.

È infatti a partire dalla fine degli anni '50 del secolo scorso che gli Stati – ed in particolare gli Stati che oggi sono membri della Unione – hanno elaborato apposite norme di diritto internazionale pattizio in materia di ammissione, trattamento, protezione e garanzia degli investimenti diretti esteri. Dette norme, a cui si collegano pure quelle circa la disciplina delle espropriazioni e delle nazionalizzazioni di beni stranieri, sono state previste soprattutto in trattati bilaterali al fine di salvaguardare l'esistenza e la consistenza nel tempo degli investimenti diretti esteri limitando, di conseguenza, la sfera di libertà dello Stato ospite nell'esercizio della propria sovranità economica e territoriale. A tali norme di diritto materiale sono state affiancate altre norme volte a regolare la risoluzione delle controversie nascenti dai BITs in via arbitrale: norme attivabili direttamente dall'investitore straniero nei confronti dello Stato ospite<sup>7</sup>.

Per le stesse ragioni e a differenza di quanto è avvenuto in materia commerciale attraverso l'istituzione della Organizzazione mondiale del

<sup>6</sup> In argomento, *inter multos*, v. GIARDINA, *Gli accordi bilaterali sugli investimenti e l'accordo interamericano di libero scambio*, in *Enc. idrocarburi*, Treccani, IV, 2007, p. 539 ss. e i riferimenti *ivi* citati. V. pure, con vari accenti e tra una vasta letteratura, CARREAU, JUILLARD, *Droit international économique*, Parigi, 5 ed., 2013, p. 432 ss.; MIGLIORINO, *Gli accordi internazionali sugli investimenti*, Milano, 1989; MARCHISIO, voce *Investimenti esteri nel diritto internazionale*, in *Dig. pub.*, 1993, pp. 567-588; JUILLARD, *L'évolution des sources du droit des investissements*, in *RCADI*, 1994, v. 250, pp. 9-216; SACERDOTI, *Bilateral Treaties and Multilateral Instruments on Investment Protection*, in *RCADI*, 1997, v. 269, pp. 251-469; MAURO, *Gli accordi bilaterali sulla promozione e sulla protezione degli investimenti*, Torino, 2003; BENCHENEB, *Sur l'évolution de la notion d'investissement*, in *Mélanges Ph. Kahn*, Paris, 2000, p. 177 ss.; DOLZER, SCHREUER, *Principles of International Investment Law*, Oxford, 2008, p. 79 ss.; DOUGLAS, *The International Law of Investment Claims*, Cambridge, CUP, 2009; SALACUSE, *The Law of Investment Treaties*, Oxford, OUP, 2010; GALGANO, MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale*, *op. cit.*, A. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, 3 ed Padova, 2010, p. 310 ss.; nonché FOCARELLI, *Diritto internazionale*, 2 ed., I, Padova, 2012, p. 627 ss. e rif. *ivi* citati.

<sup>7</sup> In argomento si consenta di rinviare a MARRELLA, *L'individu et le droit international économique*, in *Le droit international économique à l'aube du XXIe siècle*, a cura di SOREL, Paris, 2011, pp. 191-238 ove riferimenti.

commercio, la materia degli investimenti diretti esteri (d'ora in avanti IDE) si è dimostrata particolarmente sensibile nell'ottica dei singoli Stati – ed anche della c.d. società civile – com'è dimostrato dal clamoroso fallimento di ogni tentativo, sinora perseguito, volto a regolare questo settore attraverso uno strumento multilaterale a vocazione globale<sup>8</sup>.

Così, l'Unione Europea, conformemente all'art. 2, par. 1, TFUE, è stata dotata delle competenze necessarie per porre in atto una politica commerciale comune in grado di gestire adeguatamente le molteplici problematiche nascenti dal commercio internazionale contemporaneo<sup>9</sup>.

Orbene, combinando le norme di cui sopra con quelle che, formalmente, attribuiscono la personalità giuridica di diritto internazionale alla UE<sup>10</sup>, non v'è dubbio che quest'ultima sia un ente abilitato a stipulare accordi internazionali bilaterali e multilaterali in materia di investimenti diretti esteri con Stati terzi.

<sup>8</sup> Basti pensare ai risultati dei negoziati dell'Uruguay Round ove la materia degli investimenti diretti esteri ha ricevuto solo una disciplina parziale ed embrionale attraverso l'accordo TRIMs ed il GATS (cfr. al riguardo PICONE, LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, p. 221 ss. e 375 ss.), nonché cfr. CARREAU, JUILLARD, *Droit International économique*, cit., p. 184 ss. e 318 ss.. Ancor peggio è accaduto all'iniziativa dell'OCSE, nel 1998, volta all'adozione di un accordo multilaterale sugli investimenti che è fallita miseramente aprendo così il varco allo sviluppo di accordi bilaterali e regionali *in subiecta materia* che dura ancor oggi.

<sup>9</sup> Va ricordato che, in un recente passato, alla Commissione spettava negoziare in via bilaterale o multilaterale-regionale, oltre alle questioni commerciali solo quelle attinenti alla c.d. fase di *pre-establishment*, ossia di accesso al mercato, lasciando ai singoli Stati membri la facoltà di fissare le norme di trattamento, protezione e garanzia, in via bilaterale. Tra una letteratura vastissima, in argomento v.: PESCATORE, *Les relations extérieures des Communautés Européennes*, in *RCADI*, 1961, vol. 103, pp. 1-244.; BOULOUIS, *La jurisprudence de la CJCE relative aux relations extérieures des Communautés*, in *RCADI*, 1978, vol. 160, pp. 335-394; DEMARET (dir.), *Relations extérieures de la Communauté Européenne et marché intérieur: aspects juridiques et fonctionnels*, Bruges, 1988; MENGOZZI, *Le relazioni esterne della Comunità Europea, il principio di sussidiarietà e le esigenze di cooperazione poste dalla globalizzazione dell'economia*, in *Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio*, a cura di DANIELE, Milano, 2001; DASHWOOD, MARESCEAU, *Law and Practice of EU External Relations*, CUP, 2008; EECKHOUT, *External relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, OUP, 2004; LOUIS, DONY, *Relations extérieures*, 2 ed., *Commentaire Mégret*, Bruxelles, 2005; AMADEO, *Unione europea e treaty making power*, Milano, 2005; ZANGHI, PANELLA, *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2009. V. altresì: LANG, *Art. 133*, in *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, a cura di POCAR, Padova, 2001, pp. 565-572; CANNIZZARO, *Art. 133*, in *Commentario ai trattati sull'Unione e la Comunità europea*, a cura di TIZZANO, Milano, 2003, pp. 756-762.

<sup>10</sup> Art. 47 TUE. V. pure l'art. 184 del Trattato Euratom ma il cui studio esula dal presente scritto.

L'Unione europea, secondo quanto previsto all'art. 3, par. 1, lett. e), TFUE, ha competenza *esclusiva* in materia di politica commerciale comune e pertanto, può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione, conformemente all'art. 2, par. 1, TFUE, così come, peraltro, è stato precisato dal recentissimo Reg. n. 1219/2012, del 12 dicembre 2012<sup>11</sup>.

Nell'affrontare, sia pure per sommi capi, questo tema particolarmente complesso, va rilevato subito che l'esercizio della nuova competenza dell'Unione in materia di IDE comporta la soluzione di delicati problemi di diritto internazionale e di diritto UE, non potendosi prescindere da altri accordi internazionali già in vigore e comprendenti: a) oltre 170 BITs conclusi tra Stati membri, *inter se*, prima dell'adesione di uno di essi alla UE; b) circa 1200 BITs tra Stati membri e Stati terzi<sup>12</sup>; c) gli accordi già conclusi prima dalla CEE, poi dalla CE e infine dalla UE, anteriormente e successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel quadro della politica commerciale comune<sup>13</sup> e nell'esercizio di competenze sia esclusive che miste, compresi gli accordi GATS e TRIMs in ambito OMC ed, in particolare, il Trattato sulla Carta dell'energia.

<sup>11</sup> Regolamento (UE) n. 1219/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, che stabilisce disposizioni transitorie per gli accordi bilaterali conclusi tra Stati membri e paesi terzi in materia di investimenti, in *GUUE* L 351 del 20 dicembre 2012, p. 40.

<sup>12</sup> UNCTAD, *World Investment Report 2012*, al sito: <http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2012-Full-en.pdf> (consultato il 20/03/2013).

<sup>13</sup> Si tratta, com'è noto, di trattati internazionali bilaterali o multilaterali variamente denominati come accordi di partenariato, di libero scambio, cooperazione o associazione, il cui testo è accessibile attraverso il sito della DG Trade. V. ad es. gli accordi con i paesi ACP; accordi di partenariato euro-mediterraneo; di libero scambio con la Svizzera, l'accordo con la Corea del Sud (firmato il 6 ottobre 2010 e in applicazione provvisoria dal 1° luglio 2011); accordi di associazione con il Cile, con i Paesi dell'America Centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama), parafato il 22 marzo 2011; o ancora con la Colombia e Perù; Messico; o ancora le Unioni doganali con Turchia, Andorra e San Marino, e così via. Alcuni di questi accordi possono contenere disposizioni specifiche in materia di investimenti a proposito della regolazione della c.d. "presenza commerciale" degli operatori economici. Cfr. ad es. gli art. 67, 68 e 70 dell'accordo di partenariato economico tra gli Stati del Cariforum, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, del 15 luglio 2008 (*GU L* 289/I/3, del 30 ottobre 2008, al sito <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:289:0003:1955:IT:PDF>) (consultato il 20/03/2013). In dottrina v. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, 2 ed., OUP, 2012, p. 439 ss.



Nei limiti del presente scritto, ci occuperemo solo delle prime due questioni poiché sono quelle che hanno attratto maggiormente l'attenzione della dottrina<sup>14</sup>.

Per articolare il tema in trattazione occorre osservare che le nuove competenze dell'Unione di cui all'art. 207 TFUE pongono almeno due difficoltà: da un lato, quella della concreta elaborazione di una vera e propria *politica europea degli investimenti* che, espressa attraverso appropriate norme di diritto pattizio, soddisfi le aspettative degli investitori e sia accettabile dagli Stati terzi con cui la UE si troverà a negoziare; dall'altro lato, quella dell'esigenza che detta politica sia allineata con i più generali obiettivi di politica estera dell'UE, inclusi, in particolare, gli obiettivi non economici quali quelli della tutela dei diritti umani, dello sviluppo sostenibile e della tutela globale dell'ambiente.

Contemporaneamente ed in parallelo, la UE si trova ora ad affrontare una difficile fase transitoria così come disciplinata dal precitato Reg.

<sup>14</sup> Cfr. MAURO, *Accordi internazionali sugli investimenti e Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, pp. 403-430; nonché BOURGEOIS, SMITS, *La politique commerciale commune*, in *Encyclopedie Dalloz, Rep. Droit comm.*, Paris, 2003; KARL, *The Competence for Foreign Direct Investment – New Powers for the European Union?*, in *Journal of World Investment & Trade*, 2004, pp. 413-448; CEYSSENS, *Towards a Common Foreign Investment Policy? – Foreign Investment in the European Constitution*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2005, pp. 259-292; RADU, *Foreign Investors in the EU - Which 'Best Treatment'? Interactions Between Bilateral Investment Treaties and EU Law*, in *European Law Journal*, 2008, pp. 237-260; EILMANSBERGER, *Bilateral Investment Treaties and EU Law*, in *Common Market Law Review*, 2009, pp. 383-429; DE MESTRAL, *The Lisbon Treaty and the Expansion of EU Competence over Foreign Direct Investment and the Implications for Investor-State Arbitration*, in *Yearbook on International Investment Law & Policy 2009-2010*, a cura di SAUVANT (ed.), OUP, 2010, pp. 365-396; JUILLARD, *Investissements et droit communautaire (A propos des accords bilatéraux d'investissement conclus entre Etats Membres et Pays tiers)*, in *Mélanges Ph. Manin*, Paris, 2010, p. 445 ss.; DIMOPOULOS, *EU Foreign Investment Law*, Oxford, 2011; DE LUCA, *New Developments on the Scope of the EU Common Commercial Policy under the Lisbon Treaty: Investment liberalization vs. Investment Protection*, in *Yearbook on International Investment Law & Policy 2010-2011*, a cura di SAUVANT (ed.), OUP, 2011, pp. 165-215; HINDELANG, MAYDELL, *The EU's Common Investment Policy - Connecting the Dots*, in *International Investment Law and EU Law*, a cura di BUNGENBERG, GRIEBEL, HINDELANG (eds), Heidelberg/New York, 2011, pp. 1-28; BUNGENBERG, *The Division of Competences Between the EU and Its Member States in the Area of Investment Politics*, in *International Investment Law and EU Law*, a cura di BUNGENBERG, GRIEBEL, HINDELANG (eds), Heidelberg/New York, 2011, pp. 29-42; REINISCH, *The Division of Powers Between the EU and Its Member States "After Lisbon"*, in *International Investment Law and EU Law*, a cura di BUNGENBERG, GRIEBEL, HINDELANG (eds), Heidelberg/New York, 2011, pp. 43-54; SHAN, ZHANG, *The Treaty of Lisbon: Half Way toward a Common Investment Policy*, in *European Journal of International Law*, 2011, pp. 1049-1073; BARATTA, *La politica commerciale comune dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. comm. int.*, 2012, pp. 403-421.

n. 1219/2012. Pertanto, dopo aver premesso alcune considerazioni sulla necessaria ricerca di un equilibrio interistituzionale nella messa in opera delle competenze in materia di IDE, si illustreranno nei paragrafi successivi alcuni aspetti concernenti la sorte degli accordi bilaterali sugli investimenti (BITs) già in vigore, sia tra Stati Membri UE (c.d. *BITs intra UE*) sia tra singoli Stati Membri e Stati terzi (c.d. *BITs extra UE*), alla luce del nuovo strumento normativo e della prassi recente.

Questi ultimi aspetti, di enorme rilevanza economica, costituiscono, sul piano giuridico, una peculiare dimostrazione della natura pluridimensionale dell'Unione europea e della persistenza della sua matrice inter-statale di base. In altre parole, secondo quanto osservato da un'autorevole dottrina, l'Unione europea, anche dopo il Trattato di Lisbona, "si presenta innanzitutto come gruppo di Stati ancora indipendenti, coinvolti in un processo di integrazione delle rispettive basi economiche e sociali in un coordinamento sempre più stretto sul piano politico"<sup>15</sup>. La materia degli investimenti diretti esteri, a nostro avviso, costituisce una conferma di siffatta affermazione.

## *2. L'elaborazione del diritto UE degli investimenti diretti esteri nel quadro della nuova architettura istituzionale: fluctuat, nec mergitur...*

L'elaborazione del diritto dell'Unione in materia di investimenti diretti esteri in base alle nuove competenze espressamente previste dal Trattato di Lisbona è avvenuta in un contesto caratterizzato da una forte tensione interistituzionale.

Già negli anni in cui l'Unione si apprestava ad annoverare 27 Stati membri, dal 2004 al 2007, iniziarono ad emergere le prime perplessità circa la sorte dei trattati bilaterali, compresi i BITs, che gli Stati di nuova adesione avevano concluso in epoca precedente<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> M.L. PICCHIO FORLATI, *L'Unione europea*, in *Atti notarili. Diritto comunitario e internazionale*, vol. 3, Torino, 2011, p. 169 ss. ove ampi riferimenti.

<sup>16</sup> Cfr. la lettera inviata dalla Commissione al governo della Repubblica Ceca, il 13 gennaio 2006, riprodotta nel lodo arbitrale parziale, del 27 marzo 2007, reso nella controversia *Eastern Sugar B.V. vs The Czech Republic* (SCC No. 088/2004), Partial Award [http://italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0259\\_0.pdf](http://italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0259_0.pdf) (consultato il 20/03/2013) su cui si tornerà nel prosieguo di questo scritto. In detta lettera, si indica che "the concern of the Commission services on BITs in general was raised with the Czech Republic in very early contacts with DG ECFIN, in the Chapter 4 screening process in 1998, at a specific TAIEX seminar on the subject with all candidate countries, including the Czech Republic, on 17 January 2000, and subsequently in the external relations chapter of the negotiation process. As you are undoubtedly aware, the Commission services

La posizione costante della Commissione è sempre stata quella per cui, in caso di conflitto tra disposizioni contenute nei c.d. BITs intra-UE e norme dell'ordinamento comunitario, queste ultime dovevano prevalere in ogni caso: ciò in quanto le prime sarebbero risultate incompatibili con il mercato unico europeo o comunque sarebbero risultate discriminatorie in quanto frutto di accordi bilaterali non automaticamente estendibili a tutti gli investitori dell'Unione.

Pertanto, gli Stati membri avrebbero dovuto procedere rapidamente alla denuncia dei BITs *inter se* in considerazione del nuovo contesto storico e del loro potenziale conflitto con il diritto dell'Unione. Emblematiche di questo approccio sono le osservazioni presentate il 7 luglio 2010 durante l'arbitrato *Eureka c. Slovacchia*: i BITs intra-UE costituiscono un "anomaly within the EU internal market" e pertanto "[e]ventually, all intra-EU BITs will have to be terminated. Commission services intend to contact all Member States again, urging them to take concrete steps soon"<sup>17</sup>.

Passando ora al tema delle nuove competenze esterne in materia di politica commerciale comune di cui all'art. 207 TFUE, va osservato che la Commissione ha illustrato gli obiettivi, i criteri e il contenuto della nuova politica degli investimenti dell'UE, in una comunicazione del 7 luglio 2010, dal titolo "Verso una politica globale europea degli investimenti internazionali"<sup>18</sup> a cui ha affiancato, in pari data, una proposta di regolamento che stabilisce disposizioni transitorie per gli accordi bilaterali di investimenti conclusi fra Stati membri e paesi terzi<sup>19</sup>.

were primarily concerned with conflicting provisions in pre-accession BITs with third countries that could prevail over EU measures, concerns that still remain".

<sup>17</sup> *Eureka B.V. v. the Slovak Republic* (PCA Case No. 2008-13), lodo del 26 ottobre 2010, punti 177 e 182, ove si aggiunge che "[f]urthermore, while the Commission is in favour of consensual solutions with EU Member States, as guardian of the EU treaties it cannot exclude eventually having to resort to infringement proceedings against certain Member States", v. il sito <http://italaw.com/documents/EurekovSlovakRepublicAwardJurisdiction.pdf> (consultato il 20/03/2013).

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 7 luglio 2010, dal titolo "Verso una politica globale europea degli investimenti internazionali" (COM(2010)0343). V. altresì la comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 dal titolo "EUROPA 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (COM(2010)2020) e la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 9 novembre 2010, dal titolo "Commercio, crescita e affari mondiali – La politica commerciale quale componente essenziale della strategia 2020 dell'UE" (COM(2010)0612).

<sup>19</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce disposizioni transitorie per gli accordi bilaterali conclusi da Stati membri e paesi terzi in materia di investimenti, COM(2010)344 def..

Dalla lettura di questi atti, emerge che la Commissione interpreta in modo estensivo le norme del TFUE, e quindi l'ambito della propria competenza esclusiva, anche in ordine a questioni che il TFUE regola in modo ambiguo. Nel Trattato, manca infatti una definizione precisa degli investimenti diretti esteri, questione certamente non *de minimis* per la dottrina specialistica<sup>20</sup>, pur se ricavabile per analogia dalle norme relative alla libera circolazione dei capitali nel mercato interno.

Né quelle stesse norme precisano se le relative competenze esclusive si estendano dalle questioni relative alla promozione fino a quelle concernenti la protezione e, soprattutto, alla garanzia degli investimenti esteri<sup>21</sup>, questione assai spinosa data l'inesistenza di un ente di garanzia europeo e la compresenza di enti siffatti nei singoli Stati membri.

Insomma, se è certo che, attraverso le nuove competenze, l'Unione può negoziare con gli Stati terzi non più solo la materia della liberalizzazione e dell'accesso al mercato, bensì anche la fase c.d. *post-establishment*, è altrettanto certo che l'esercizio in concreto delle nuove competenze esclusive, anche alla luce del precitato Reg. n. 1219/2012, presenta luci ed ombre che potrebbero presto portare ad un contenzioso con gli Stati membri.

Le conclusioni del Consiglio, del 25 ottobre 2010, su una politica globale europea degli investimenti internazionali mostrano, infatti, una certa freddezza rispetto all'entusiasmo della Commissione, sottolineando lo *status quo* dei BIT o extra-UE, ossia quelli già conclusi dagli Stati membri con Stati terzi<sup>22</sup>.

In tale atto, infatti, il Consiglio rileva che il nuovo quadro giuridico europeo, e quindi anche le nuove competenze in materia di IDE, non dovrebbero avere un impatto negativo sulla protezione degli investitori e sulle garanzie di cui essi beneficiano in base agli accordi esistenti.

In particolare, il Consiglio: “[g]iven that the bilateral investment agreements concluded by the Member States with third parties are, so far, the main source of protection and legal security for the European investor abroad, STRESSES that the new legal framework should not negatively affect investor protection and guarantees enjoyed under the existing agreements. This priority must be met in the Regulation to be adopted in order to establish transitional arrangements for bilateral investment

<sup>20</sup> Cfr. i riferimenti alla nota 6. Adde PIRIS, *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis*, Cambridge, 2010, p. 281.

<sup>21</sup> Su cui v. GALGANO, MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale*, cit., p.827 ss. ove riferimenti.

<sup>22</sup> Cfr: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/fo-caff/117328.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/fo-caff/117328.pdf) (consultato il 20/03/2013).

agreements between Member States and third countries. In accordance with Article 351 of the Treaty on the Functioning of the European Union, bilateral investment agreements concluded by Member States should continue to afford protection and legal security to investors till they are replaced by at least equally effective EU agreements”<sup>23</sup>.

Pertanto, appare evidente che, dal punto di vista del Consiglio – che è quello degli Stati membri –, l’attribuzione di nuove competenze esclusive in capo all’Unione non equivale ad un’attribuzione della totalità delle competenze in materia di investimenti diretti esteri. Restano in vigore, infatti, i BITs conclusi tra Stati membri e Stati terzi precedentemente al Trattato di Lisbona, fermo restando il diritto-dovere dell’Unione di procedere all’elaborazione della politica europea degli investimenti attraverso nuovi trattati da concludere con Stati terzi ed altri soggetti di diritto internazionale.

La posizione del Parlamento europeo presenta, a propria volta, delle caratteristiche peculiari tali da distinguersi sia da quella assunta dalla Commissione, che da quella del Consiglio.

Al riguardo, va osservato che, in tempi recenti e pur con i limiti fissati dall’assetto giuridico-istituzionale previgente, il Parlamento Europeo si era interessato ai rapporti tra commercio internazionale e tutela dei diritti umani con una serie di risoluzioni che hanno evidenziato un crescente attivismo. Basti il riferimento, sia pure, *en passant*, alle risoluzioni del 20 settembre 1996 sulla comunicazione della Commissione circa il richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti umani negli accordi fra la Comunità e i paesi terzi (COM(1995)0216) e del 14 febbraio 2006 sulla clausola concernente i diritti umani e la democrazia negli accordi dell’Unione europea<sup>24</sup>; la ris. del 25 ottobre 2001 sulla trasparenza e la democrazia nel commercio internazionale<sup>25</sup>, che esige il rispetto delle norme sociali fondamentali dell’Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) da parte dell’OMC, e l’accettazione, da parte dell’Unione europea, delle decisioni dell’OIL, compresi i possibili ricorsi per sanzioni relative a gravi violazioni di norme sociali fondamentali; la ris. del 25 aprile 2002 sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul ruolo dell’Unione europea nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi (COM(2001)0252)<sup>26</sup>; la ris. del 15 novembre 2005 sulla dimensione sociale della globaliz-

<sup>23</sup> *Id.*, punto 9.

<sup>24</sup> GUCE, C 320 del 28 ottobre 1996, p. 261.

<sup>25</sup> GUCE, C 112 E del 9 maggio 2002, p. 326.

<sup>26</sup> GUCE, C 131 E del 5 giugno 2003, p. 147.

zazione<sup>27</sup>; la ris. del 5 luglio 2005 sullo sfruttamento dei bambini nei paesi in via di sviluppo, con particolare enfasi sul lavoro minorile<sup>28</sup>; la sua risoluzione del 6 luglio 2006 su commercio equo e sviluppo<sup>29</sup>; la ris. del 22 maggio 2007 sull'Europa globale: aspetti esterni della competitività<sup>30</sup> in risposta alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo in tema di «Europa globale: competere nel mondo. Un contributo alla strategia per la crescita e l'occupazione dell'UE» ed infine la ris. del 23 maggio 2007 per «Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti» fino alla ris. del 25 novembre 2010<sup>31</sup>, ove il Parlamento ha chiesto l'inclusione di norme sociali ed ambientali negli accordi commerciali dell'Unione europea, in particolare negli accordi bilaterali.

Con il Trattato di Lisbona, il Parlamento Europeo è stato dotato di nuovi importanti poteri, non solo per quanto riguarda la legislazione e il bilancio dell'UE ma anche in materia di accordi internazionali compresi, ora, i BITs. La generalizzazione della procedura di codecisione ha portato, così, a collocare il Parlamento europeo su una posizione di sostanziale parità rispetto al Consiglio e le risoluzioni di cui sopra hanno assunto un nuovo afflato in questi nuovi assetti. Come se non bastasse, le nuove norme introdotte dal Trattato di Lisbona hanno inciso anche sul procedimento di conclusione degli accordi internazionali, compresi i futuri BITs dell'Unione, giacché, se in passato la Commissione era tenuta a dare una sommaria informazione al Parlamento, ora quest'ultimo può richiedere alla Commissione un flusso di informazioni efficace al fine di poter accedere con immediatezza ai documenti pertinenti ed alle stesse riunioni del *team* dei negoziatori UE<sup>32</sup>.

È in siffatto contesto che il Reg. n. 1219/2012 è stato faticosamente elaborato ed è il risultato di un complesso dialogo interistituzionale da cui sta prendendo forma il diritto europeo degli investimenti.

### 3. La sorte degli accordi bilaterali sugli investimenti conclusi tra Stati membri (c.d. BITs intra UE)

Secondo quanto osservato da un'autorevole dottrina, la data di inizio

<sup>27</sup> GUUE, C 280 E del 18 novembre 2006, p. 65.

<sup>28</sup> GUUE, C 157 E del 6 luglio 2006, p. 84.

<sup>29</sup> GUUE, C 303 E del 13 dicembre 2006, p. 865.

<sup>30</sup> GUUE, C 102 E del 24 aprile 2008, p. 128.

<sup>31</sup> GUUE, C 102 E del 24 aprile 2008, p. 321 e GUUE, C 99 E del 3 aprile 2012, p. 31.

<sup>32</sup> V. art. 218 TFUE.

del diritto internazionale degli investimenti può farsi risalire al 1959<sup>33</sup>, anno in cui venne concluso il primo BIT tra Germania e Pakistan. A quell'epoca, infatti, tra gli Stati fondatori delle Comunità Economiche Europee non erano ancora stati conclusi dei BITs, almeno nel significato in cui intendiamo questo termine oggi<sup>34</sup>.

Invero, va rilevato che una peculiare disciplina degli investimenti diretti esteri tra i primi Stati membri si trovava – e si trova oggi – in tutte quelle norme relative al divieto di discriminazione fondato sulla nazionalità (18 ss. TFUE), quelle sulla libera circolazione dei capitali (art. 63 TFUE) e quelle sulla libertà di stabilimento di cui agli artt. 49 ss. TFUE<sup>35</sup>. In materia di espropriazione, il riferimento era – e resta – l'art.

<sup>33</sup> Cfr. ad es. SCHREUER, DOLZER, *Principles of International Investment Law*, cit., p. 6 ss.; CARREAU e JUILLARD, *Droit International économique*, cit., p. 432 ss. Per l'Italia v. VERRUCOLI, CARBONE, *La disciplina italiana relativa alla protezione degli investimenti*, in *Riv.dir.int.priv.proc.*, 1978, p. 641 ss.

<sup>34</sup> Cfr. WEHLAND, *Intra-EU investment Agreements and Arbitration: is European Community Law an obstacle?*, in *ICLQ*, 2009, pp. 297-320. Solo la Germania aveva concluso due BITs, con la Grecia ed il Portogallo, rispettivamente nel 1981 e 1986, ossia prima della loro adesione alla CE ma non sono noti contenziosi insorti a tale riguardo.

<sup>35</sup> Com'è noto, oltre alla libertà di stabilimento di cui agli artt. 49 ss. TFUE, le disposizioni di diritto originario che regolano la libera circolazione dei capitali sono previste agli artt. 63 ss. TFUE. In particolare, ai sensi dell'articolo 63 del trattato, "sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri". Sebbene il trattato non definisca i "movimenti di capitali", tale nozione si ricava, oltre che dalla dottrina (cfr. ad es. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, 7 ed., Padova, 2012, p. 575 ss. ove riferimenti), dai grandi orientamenti della giurisprudenza della Corte di giustizia (cfr. le sentenze del 31 gennaio 1984, cause riunite C-286/82 e C-26/83, *Luisi e Carbone*, in *Racc.* 1984, p. I-377, punto 21; del 16 marzo 1999 nella causa C-222/97, *Trummer e Mayer*, in *Racc.* 1999, p. I-1661, punti 20 e 21; sentenze del 4 giugno 2002 nella causa C-367/98, *Commissione c. Portogallo*, in *Racc.* 2002, p. I-4731, punto 37, nella causa C-483/99, *Commissione c. Francia*, in *Racc.* 2002, p. I-4781, punto 36 e nella causa C-503/99, *Commissione c. Spagna*, in *Racc.* 2002, p. I-4809, punto 37; sentenze del 13 maggio 2003 nella causa C-463/00, *Commissione c. Spagna*, in *Racc.* 2003, p. I-4581, punto 52 e nella causa C-98/01, *Commissione c. Regno Unito*, in *Racc.* 2003, p. I-4641, punto 39, nonché 12 dicembre 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, C-446/04, punto 182; 24 maggio 2007, *Holbock*, C-157/05, punto 35), e dalla fondamentale Dir. (CEE) n. 88/361 del 24 giugno 1988 (in GUCE L 178 dell'8 luglio 1988, p. 5) inclusa la relativa nomenclatura allegata (in particolari i punti I e III di cui all'allegato I e le note esplicative di detto allegato). Le limitazioni consentite nei rapporti fra Stati membri sono quelle riguardanti la normativa tributaria, in cui è possibile una distinzione tra i contribuenti in base al luogo di residenza o di collocamento del loro capitale e quelle riguardanti l'informazione amministrativa o statistica o le misure dettate da ordine pubblico o di pubblica sicurezza. L'investimento diretto transfrontaliero, in quanto forma di partecipazione ad un'impresa per mezzo di una partecipazione azionaria e l'acquisto di titoli sul mercato dei capitali rappresentano un "movimento di capitali" ai sensi dell'articolo 63 TFUE. Pertanto, ricadono nel divieto le norme nazionali limitative l'acquisto di pacchetti azionari di controllo o comunque che non consentono un'efficace partecipazione alla gestione di una società, nonché eventuali norme che sono atte a dissuadere gli investitori di altri Stati membri

1 del primo Protocollo alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)<sup>36</sup>. La tutela dei diritti dell'investitore intra-UE si trova, peraltro, oggi rafforzata dall'art. 6, par. 2, TUE, che dispone il rinvio alla Carta dei diritti fondamentali UE e, all'art. 17, estende la tutela della proprietà privata ricomprendendovi anche la proprietà intellettuale.

Il quadro normativo, operante principalmente attraverso il TUE, il TFUE ed il diritto derivato, costituisce una sorta di "diritto comune degli investimenti intra-UE" ed il rispetto delle sue norme, al pari delle altre disciplinanti il mercato unico europeo, è assicurato dalla Corte di Giustizia.

Ne discende che se, ad esempio, un imprenditore italiano vuole effettuare un investimento diretto estero in Francia, per costituirvi una filiale produttiva, quell'investimento sarà tutelato, *in primis*, attraverso le norme dell'ordinamento dell'Unione (compresi i suoi meccanismi giurisdizionali), senza bisogno di sollecitare altri particolari strumenti di diritto internazionale pattizio.

Tuttavia, una situazione diversa si verifica per quegli imprenditori dei "vecchi" Stati membri che abbiano effettuato investimenti diretti esteri in Paesi di recente adesione alla UE quali, ad esempio, gli imprenditori italiani in Romania<sup>37</sup>.

Dopo la caduta del muro di Berlino, negli anni '90, numerosi furono, infatti, i BITs conclusi tra gli Stati membri e gli Stati di futura adesione, mentre questi ultimi si affrettavano a riorganizzare il proprio sistema economico per completare la transizione post-comunista<sup>38</sup>.

fino ad incidere sull'accesso al mercato. Esempio di misure statali vietate sono quelle che subordinano ad un'autorizzazione preventiva un investimento diretto estero. Pertanto, le norme di cui all'art. 63 TFUE vanno al di là dello standard classico del trattamento nazionale, previsto anche nei BITs ma non ricomprendono tutte le tutele fissate attraverso gli altri standard di trattamento, protezione e garanzia ampiamente sviluppati nei BITs.

<sup>36</sup> Protocollo addizionale (n. 1) alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 (entrato in vigore il 18 maggio 1954) e modificato a Strasburgo l'11 maggio 1994 (entrato in vigore il 1° novembre 1994) cfr. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/009.htm> (consultato il 20/03/2013).

<sup>37</sup> E v. in proposito l'accordo sulla reciproca promozione e protezione degli investimenti, con protocollo, firmato a Roma il 6 dicembre 1990, reso esecutivo in Italia con L. 14 dicembre 1994, n. 704 (in G.U. 27.12.1994 n. 301 Suppl. ord).

<sup>38</sup> Emblematico è il caso della Repubblica Ceca che dal 1991 al 2012 ha ratificato ben 71 BITs tra cui ben 18 BITs intra UE (con Austria, Belgio e Lussemburgo, Bulgaria, Cipro, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Svezia, Regno Unito). Cfr. il rapporto UNCTAD 2012 al sito: <http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx> (consultato il 20/03/2013).



Come si era accennato all'inizio del presente scritto, una volta ultimato nel 2004 e nel 2007 l'allargamento ai Paesi dell'Europa orientale, si presentò il problema della compatibilità o comunque del coordinamento di quei BITs, precedentemente conclusi con alcuni Stati membri, rispetto all'ordinamento dell'Unione europea.

La Commissione, concentrando la propria attenzione sui BITs tra Stati membri e Stati terzi – di cui si dirà tra poco –, aveva in parte sottovalutato la questione dei BITs intra-UE, convinta che la soluzione ovvia sarebbe stata quella di una rapida denuncia degli oltre 170 BITs esistenti alla luce del primato del diritto UE, del principio di leale cooperazione e del nuovo contesto storico<sup>39</sup>.

Senonché, detto approccio si è rivelato eccessivamente ottimistico, giacché gli Stati membri che avevano concluso i predetti BITs non hanno

<sup>39</sup> Il 13 gennaio 2006, la Commissione aveva inviato al governo della Repubblica Ceca una lettera in cui si indicava che: “based on ECJ jurisprudence. Article 307 EC is not applicable once all parties of an agreement have become Member States. Consequently, such agreements cannot prevail over Community law. For facts occurring after accession, the BIT is not applicable to matters falling under Community competence. Only certain residual matters, such as diplomatic representation, expropriation and eventually investment promotion, would appear to remain in question. Therefore, where the EC Treaty or secondary legislation are in conflict with some of these BITs’ provisions – or should the EU adopt such rules in the future – Community law will automatically prevail over the non-conforming BIT provisions”. Per quanto concerne gli effetti dell’accessione sui BITs esistenti la Commissione rilevava che: “However, the effective prevalence of the EU *acquis* does not entail, at the same time, the automatic termination of the concerned BITs or, necessarily, the nonapplication of all their provisions. Without prejudice to the primacy of Community law, to terminate these agreements, Member States would have to strictly follow the relevant procedure provided for this in regard in the agreements themselves. Such termination cannot have a retroactive effect...In particular, in order to avoid any legal problem with regard to an arbitration procedure, existing BITs between member States should, as mentioned above, therefore be terminated”. Il passo viene riportato nel lodo arbitrale parziale reso nella controversia *Eastern Sugar B.V. vs The Czech Republic* (SCC No. 088/2004), Partial Award, 27 March 2007, pp. 25-26 (v. il sito: [http://italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0259\\_0.pdf](http://italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0259_0.pdf)) (consultato il 20/03/2013). Successivamente cfr. ad es. il Commission Staff Working Document, *Capital Movements and Investments in the EU*, Commission Services’ Paper on Market Monitoring, 3 febbraio 2012, SWD(2012) 6 final, p. 3: “The relationship of BITs between Member States (“Intra-EU BITs”) with EU law remains a cause for concern. With the accession of new Member States in 2004 and 2007, a number of former third country BITs became Intra-EU BITs. In February 2011 there were 176 such agreements in total within the EU. The Commission has repeatedly explained its view that Intra-EU BITs are incompatible with EU law particularly because they appear discriminatory as between investors and from different Member States and because they can lead to parallel jurisprudence through arbitration procedures on matters covered by EU rules without the Court of Justice of the EU (CJEU) being able to exercise its functions of guardian of the EU legal system”.

manifestato affatto una chiara volontà di denunciarli, o comunque procedono a denunciarli molto lentamente ed in ordine sparso<sup>40</sup>.

La tesi della Commissione, ora come allora, fa leva su due argomenti principali: a) i BITs intra-UE, contemplando norme di trattamento e protezione degli investimenti effettuati da investitori di Stati membri dati (quelli con i quali il BIT intra-UE è in vigore), violano il principio di non discriminazione tra investitori dei diversi Stati membri; b) gli stessi BITs, prevedendo la possibilità di adire collegi arbitrali internazionali, finiscono con il creare un sistema giurisdizionale parallelo a quello previsto dall'ordinamento dell'Unione.

Va detto altresì che, pur riconoscendo una astratta fondatezza ai due argomenti della Commissione ora richiamati, la situazione concreta è assai complessa e, comunque, in virtù dei fondamentali principi della certezza del diritto e della *Rule of law*, le comprensibili pretese della Commissione andrebbero, quantomeno, coordinate con le altrettanto legittime aspettative degli investitori privati.

Dette legittime aspettative non possono certo essere disattese con un colpo di spugna del legislatore dell'Unione da un giorno all'altro od attraverso la Corte di Giustizia, giacché non può essere sottaciuto che la protezione offerta dai BITs è parzialmente diversa e potenzialmente più ampia di quella offerta dal diritto UE. Inoltre, si tratta di diritti già acquisiti dagli investitori incluso, in particolare, quello di ricorrere ad arbitrato internazionale contro lo Stato ospite dell'investimento in caso di controversie: un meccanismo di ricorso che, come tale, è invece assente in via generale nel diritto UE e che consente a privati specializzati di decidere dette controversie con neutralità, imparzialità ed indipendenza senza essere legati alle parti in causa, *in primis* allo Stato membro ospite dell'investimento<sup>41</sup>. Come già precisato<sup>42</sup>, sul piano materiale, gli stan-

<sup>40</sup> V. al riguardo: 2008 Annual EFC Report to the Commission and the Council on the Movement of Capital and the Freedom of Payments, (ECFIN/CEFCPE(2008)REP/55806) al sito: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st17/st17363.en08.pdf> (consultato il 20/03/2013), laddove viene rilevato (punti n.16-17) che: "The EFC report of 2007 mentioned the issue of the remaining bilateral investment treaties between Member States (BITs) and the concerns of the Commission, which invited Member States to review the need for such BITs agreements. Since the accession of Bulgaria and Romania, there have been and still are about 190 such agreements. The EFC took note that it remains the responsibility of Member States that have been informed of the Commission's concerns to address the issue through bilateral actions. -17. Most Member States did not share the Commission's concern in respect of arbitration risks and discriminatory treatment of investors and a clear majority of Member States preferred to maintain the existing agreements".

<sup>41</sup> WEIL (*Ecrits de droit international*, Paris, 2000, p. 409), nel trattare la struttura generale dei BITs, parlava a tale proposito di un "menage à trois", dove due parti sono gli

dard di tutela offerti dai BITs, possono andare al di là di quelli offerti dal diritto UE, offrendo maggiori garanzie all'investitore, come avviene, ad esempio, attraverso le molteplici applicazioni, in giurisprudenza arbitrale, del principio del trattamento giusto ed equo o di quello della "full protection and security"<sup>43</sup>.

D'altra parte, anche ponendosi unicamente nella prospettiva dell'ordinamento dell'Unione, va pure osservato che l'eventuale incompatibilità tra disposizioni normative dei diversi trattati deve essere palese e va valutata attraverso il raffronto tra BITs intra-UE ed il diritto UE, originario o derivato<sup>44</sup>. Non verificandosi un'incompatibilità palese, ne segue che va operato il massimo coordinamento tra le diverse disposizioni normative.

In relazione a quanto detto sopra, sono stati attivati i primi procedimenti arbitrali basati su BITs intra-UE, procedimenti iniziati da imprenditori domiciliati in Europa occidentale nei confronti di Stati dell'Europa orientale e celebrati prescindendo dal conforto derivante da meccanismi di rinvio pregiudiziale come quelli previsti, per i giudici nazionali, dall'art. 267 TFUE<sup>45</sup>.

Stati (d'origine e di destinazione dell'investimento) e la terza parte, è l'investitore privato. Se, nel diritto internazionale contemporaneo, lo scopo fondamentale dei BITs è proprio quello di favorire e sviluppare gli investimenti dei privati non è possibile non tenerne conto in modo adeguato, soprattutto in caso di revisione o denuncia; pena la fuga dei capitali dallo Stato ospite. Anche per tali ragioni, l'arbitrato assume un ruolo centrale nel diritto del commercio internazionale contemporaneo: cfr. CARELLA, *Le fonti dell'arbitrato*, in BENEDETTELLI, CONSOLO, RADICATI DI BROZOLO, *Commentario breve al diritto dell'arbitrato nazionale e internazionale*, Padova, 2010, p. 549 ss.

<sup>42</sup> AZOULAI, BEN HAMIDA, *La protection des investissements par le droit primaire. Droit conventionnel des investissements et droit primaire communautaire: étude comparée des régimes et des approches*, in *Le droit européen et l'investissement*, a cura di KESSEDIAN, Paris, 2009, p. 69 ss.

<sup>43</sup> Per una sintesi v. il dossier dell'UNCTAD, *Fair and equitable treatment*, UNCTAD/DIAE/2011/5, 2012.

<sup>44</sup> GAJA, ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2010, p. 236. V. però ad es. il Regolamento CE n. 1408/71 sulla sicurezza sociale, in *GU L* 149, del 5 luglio 1971, p. 34-37 che contiene una lista di trattati conclusi dagli Stati membri che vengono abrogati *ipso iure* tramite l'art. 6 del regolamento *de quo*.

<sup>45</sup> È ben noto che, per giurisprudenza sinora costante, solo un giudice di uno Stato membro e non un collegio arbitrale può adire la Corte di Giustizia. V. al riguardo: sentenza del 23 marzo 1981, causa C-102/81, *Nordsee*, in *Racc.*, p. 1109; 1° giugno 1999, causa C-126/97, in *Racc.*I-3055 (v. in particolare il punto 32); 27 gennaio 2005, causa C-125/04, *Guy Denuit e Betty Cordenier c. Transorient - Mosaïque Voyages e Culture SA*, in *Racc.* 2005, p. I-923.

Attualmente si contano almeno tredici procedimenti arbitrari e di essi non è certo possibile trattare in modo esaustivo in questa sede<sup>46</sup>.

Gli arbitri che hanno deciso controversie relative a BITs intra-UE li hanno applicati in quanto trattati appartenenti all'ordinamento internazionale e non a quello dell'Unione. Il che equivale a dire che la mera appartenenza alla UE di entrambi gli Stati contraenti di un BIT non è stata di per se idonea ad infirmare la validità o l'efficacia di quel medesimo BIT od a sostituire ad esso il diritto UE; salvo beninteso il possibile verificarsi nel tempo di una situazione di acquiescenza.

Appare certo che la Commissione ha promosso la tesi dell'estinzione *ipso iure* dei BITs intra-UE invocando l'applicazione del principio del primato del diritto UE e manifestando non poche perplessità circa la stessa procedibilità dei predetti arbitrati. Infatti, secondo la Commissio-

<sup>46</sup> Si ha notizia dei seguenti procedimenti arbitrari (siti consultati il 20/03/2013): *InterTrade v. Rep. Ceca* (sulla base del BIT tra Germania e Rep.Ceca, cit. da TETJE, *Bilateral Investment treaties between EU member States. Challenges in the Multilevel System of Law*, in *TDM*, v. 10, n. 2, 2013); *ADC Affiliate Limited and ADC & ADMC Management Limited v. Rep. Ungheria*, ICSID Case No. ARB/03/16 (sulla base del BIT tra Cipro e l'Ungheria), Lodo del 2 Ottobre 2006, <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0006.pdf>; *Binder v. Rep. Ceca*, (arbitrato UNCITRAL sulla base del BIT tra Germania e Rep. Ceca), lodo del 1° luglio 2011 (non ancora pubblicato); *Eastern Sugar B.V. v. Rep. Ceca*, SCC Case No. 088/2004 (sulla base del BIT tra Paesi Bassi e Rep. Ceca), Lodo parziale del 27 Marzo 2007 e lodo finale del 12 Aprile 2007, in <http://italaw.com/cases/documents/369>, con un commento di PODESTÀ in *Riv. dir.int.priv.proc.*, 2008, p. 1055; *EDF (Services) Limited v. Romania*, ICSID Case No. ARB/05/13 (sulla base del BIT tra Regno Unito e Romania), Lodo del 8 ottobre 2009, <http://italaw.com/documents/EDFAwardandDissent.pdf>; *Eureko B.V. v. Republic of Poland* (sulla base del BIT tra Paesi Bassi e Polonia), lodo parziale del 19 agosto 2005 (impugnato dinanzi al Tribunale di prima istanza di Bruxelles il 23 novembre 2006), [http://italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0303\\_0.pdf](http://italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0303_0.pdf); *Ioan Micula, Viorel Micula, S.C. European Food S.A., S.C. Starmill S.R.L. and S.C. Multipack S.R.L. v. Romania*, ICSID Case No. ARB/05/20 (sulla base del BIT tra Svezia e Romania), lodo parziale del 24 Settembre 2008, <http://italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0530.pdf>; *Achmea B.V.* (in precedenza *Eureko B.V.*) *v. The Slovak Republic*, PCA Case No. 2008-13, (sulla base del BIT tra Paesi Bassi e Repubblica slovacca), in <http://italaw.com/documents/EurekovSlovakRepublicAwardonJurisdiction.pdf>; *Austrian Airlines v. Slovak Republic*, (arbitrato UNCITRAL sulla base del BIT tra Austria e Rep. Slovacca, lodo del 20 ottobre 2009, <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0048.pdf>); *HICEE B.V. v. The Slovak Republic*, PCA Case 2009-11, (sulla base del BIT tra Paesi Bassi e Repubblica federale Ceca e Slovacca) lodo finale del 17 ottobre 2011, [http://italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0402\\_0.pdf](http://italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0402_0.pdf); *EURAM Investment Bank AG v. Slovak Republic*, (arbitrato UNCITRAL *ad hoc*, lodo del 22 ottobre 2012, inedito); *Georg Nepolsky v. Czech Republic*, (arbitrato UNCITRAL sulla base del BIT tra Germania e Repubblica Ceca, lodo del febbraio 2010, inedito); *Peter Franz Vöcklinghaus v. Czech Republic*, (basato su un BIT tra Germania e Rep. Ceca), (procedimento iniziato nel marzo 2008 e tuttora in corso). A tali procedimenti vanno aggiunti quelli iniziati sulla base del Trattato sulla Carta dell'energia su cui v. la nota 52 s.

ne, ammettendo la sopravvivenza dei BITs intra-UE, si finirebbe per operare al di fuori dell'ordinamento UE, perpetrando una discriminazione tra investitori di diversi Stati membri UE, a seconda della vigenza o meno di speciali BITs a loro favore.

Tuttavia, si può rilevare che i principi del primato del diritto UE<sup>47</sup> e della leale cooperazione tra Stati membri possono incidere sull'effettiva applicazione di un BIT intra-UE limitatamente a quelle fattispecie ove si ravvisi un palese conflitto tra specifiche norme del medesimo BIT e del diritto dell'Unione. Diversamente, deve ritenersi che sopravvivano le altre norme del BIT, diverse ma compatibili con il diritto UE, ivi comprese quelle che prevedono che le eventuali controversie tra investitori privati e Stati membri siano risolte tramite arbitrato transnazionale, con esclusione della cognizione del giudice statale<sup>48</sup>.

Pertanto, restando valida ed efficace la clausola arbitrale, ben hanno fatto gli arbitri a decidere le controversie nascenti da BIT intra-UE, anche alla luce dell'eventuale incompatibilità degli accordi bilaterali con il diritto UE, giacché è dovere dell'arbitro quello di pronunciare un lodo suscettibile di *exequatur*.

Questa impostazione, oltre a spiegare come mai i predetti arbitrati si siano celebrati o siano in corso, ha soprattutto l'ulteriore pregio di fare salve le aspettative più che legittime degli investitori privati intra-UE e di favorire, per questa via, gli ulteriori passi della costruzione comunitaria.

È in quest'ottica che, ci sembra, diviene possibile interpretare il nuovo approccio della Commissione manifestato in una dichiarazione consegnata all'*Oberlandsgericht* di Francoforte, relativamente al caso *Achmea (Eureko) c. Paesi Bassi* in occasione della pronuncia del 10 maggio 2012<sup>49</sup>.

Va notato che, in questa controversia, la Slovacchia si era rivolta al giudice tedesco – il *situs arbitri* era Francoforte – sostenendo l'avvenuta estinzione del BIT e quindi la carenza di giurisdizione del collegio arbi-

<sup>47</sup> Cfr. la Dichiarazione n. 17 allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona. Siamo comunque lontani, ci sembra, dal modello di primato di cui all'art.103 della Carta dell'ONU: qui nei rapporti tra Stati membri (anche se è meno pacifico nei rapporti tra Stati membri e Stati terzi) si ha che *lex posterior specialis non derogat priori generali*.

<sup>48</sup> Non si ravvisa in diritto UE un divieto generale- che sia oggetto di primato ed efficacia diretta- di arbitrare queste ed altri tipi di controversie, dato che sono frequenti le clausole arbitrali sia negli accordi esterni della UE, sia nei contratti della UE. Cfr. l'art. 350 TFUE a proposito della c.d. clausola BENELUX.

<sup>49</sup> Sentenza del 10 maggio 2012, 26 SchH 11/10, v. il sito <http://www.italaw.com/documents/26schh01110.pdf> (consultato il 20/03/2013).

trale. Il giudice tedesco, nel rigettare la tesi della Slovacchia, notava che la stessa Commissione riteneva nella predetta dichiarazione che il diritto dell'Unione non è vincolante in caso di arbitrato internazionale<sup>50</sup>; che l'art. 344 TFUE era applicabile solo nel contenzioso tra Stati e non in quello transnazionale tra Stati e privati; e che non vi era nemmeno bisogno di effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in base a ciò che in Francia si direbbe la teoria de l'*acte clair*.

In relazione alle considerazioni di cui sopra, è da accogliere positivamente la soluzione di cui al Reg. n. 1219/2012 ove si precisa nel *considerando* n. 13 che “non dovrebbe applicarsi agli accordi in materia di investimenti conclusi tra gli Stati membri”.

### 3.1. L'applicabilità del Trattato sulla Carta dell'Energia alle situazioni intracomunitarie

Anche il Trattato sulla Carta dell'Energia (ECT) può essere invocato nelle controversie intra-UE in materia di investimenti diretti esteri. In tale prospettiva, la tesi della Commissione riguardo l'esistenza di una discriminazione tra gli operatori dei diversi Stati membri perde completamente di fondamento giacché tutti gli Stati membri dell'Unione sono, al tempo stessi, parti contraenti del Trattato sulla Carta dell'Energia e, parallelamente, possono essere convenuti in giudizio arbitrale senza passare attraverso i meccanismi giurisdizionali degli Stati membri o della stessa Unione<sup>51</sup>.

È noto che, nel predetto Trattato, viene disciplinata sia la materia degli investimenti che quella dei relativi meccanismi di risoluzione delle

<sup>50</sup> Sentenza cit., p. 17: “In die gleiche Richtung gehen auch die Äußerungen in der zuletzt eingereichten Stellungnahme der Kommission vom 13.10.2011. ... Danach gründet sich das Misstrauen der Kommission gegen die Zuständigkeit von Schiedsgerichten im Zusammenhang mit Investor-Staat-Streitigkeiten vor allem auf den Umstand, dass Schiedsrichter nicht verpflichtet seien, EU-Recht zu respektieren und auch keine Möglichkeit hätten, den EuGH im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens anzurufen”.

<sup>51</sup> Il Trattato sulla Carta dell'Energia (*Energy Charter Treaty*) è stato firmato a Lisbona il 17 dicembre 1994 da cinquantadue Parti Contraenti, fra le quali la Comunità Europea e tutti gli Stati che allora ne erano membri, la Federazione Russa (che ha applicato il trattato sino al 18 ottobre 2009) e altri Stati creatisi, dopo il dicembre 1991, dalla disciolta Unione Sovietica, oltre agli Stati dell'Europa orientale, altri Stati europei, la Turchia, il Giappone e l'Australia (che però non l'ha ancora ratificato). Per la lista aggiornata delle Parti Contraenti, lo stato delle ratifiche del Trattato, del Protocollo sulla Efficienza Energetica e i Connessi Aspetti Ambientali e dell'Emendamento del 1998 alle disposizioni del Trattato concernenti il commercio, nonché degli Stati che applicano questi strumenti in via provvisoria, v. il sito <http://www.encharter.org> (consultato il 20/03/2013). In dottrina, v. per tutti GIARDINA, *Il Trattato sulla Carta dell'energia del 1994*, in *Enc. Idrocarburi*, Treccani, vol. IV, 2007, p. 551.

controversie. Una parte specifica del Trattato, la Parte III, è infatti dedicata alla promozione e alla protezione degli investimenti ed all'art. 1, vengono definite alcune nozioni fondamentali come quelle di *investimento* e di *investitore*, anche alla luce del dibattito concernente la sovranità sulle risorse naturali (art. 18).

Così la società svedese *Vattenfall* ha agito contro la Germania, uno Stato membro originario dell'Unione, sulla base del Trattato sulla Carta dell'energia, pur se Svezia e Germania sono Stati membri della UE<sup>52</sup>.

Ed altri contenziosi arbitrari internazionali si sono verificati a carico di alcuni Paesi dell'Europa dell'est i quali erano già parti contraenti del Trattato sulla Carta dell'energia. Quei Paesi, una volta completata l'adesione alla UE, si trovarono obbligati – spesso su richiesta della Commissione – a dover adottare specifiche misure volte ad adattare il loro ordinamento giuridico all'ordinamento dell'Unione, a prescindere dagli obblighi previsti dal Trattato sulla Carta dell'energia<sup>53</sup>.

Un esempio emblematico è offerto dall'Ungheria la quale diede avvio alla privatizzazione del settore dell'energia negli anni '90 fornendo, nel contempo, alcuni aiuti di Stato alle società che operavano in tale settore. Una volta divenuto Stato membro della UE nel 2004, il governo ungherese dovette porre termine ai predetti aiuti di Stato in conformità con il diritto europeo della concorrenza introducendo, nel contempo, delle tariffe regolate.

Tre investitori privati, le società AES, Electrabel<sup>54</sup> e EDF (società francese) hanno attivato appositi procedimenti arbitrari contro l'Ungheria lamentando la violazione del predetto Trattato sulla Carta dell'energia, trattato a cui, si badi bene, partecipa la stessa UE.

<sup>52</sup> *Vattenfall AB, Vattenfall Europe AG, Vattenfall Europe Generation AG & Co. KG (Sweden and Europe) v. The Federal Republic of Germany*, ICSID Case No. ARB/09/6 (ECT), lodo dell'11 marzo 2011, in <http://italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0890.pdf> (consultato il 20/03/2013). Il collegio arbitrale era composto da Marc Lalonde (presidente), Sir Franklin Berman e la prof. Gabrielle Kaufmann-Kohler. La controversia è stata risolta in via transattiva.

<sup>53</sup> Cfr. *Electrabel S.A. v. Rep. Ungheria*, ICSID Case No. ARB/07/19, lodo del 30 novembre 2012, <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw1071clean.pdf> (consultato il 20/03/2013), ove (punto 4.199) “the Tribunal recognises that it is an international tribunal established under the ECT and the ICSID Convention, in an international arbitration with no seat or legal place within the European Union and with its award potentially enforceable under the ICSID Convention both within and without the European Union. The Tribunal does not consider that any of these factors affect its conclusions as regards the law applicable to the Parties' arbitration agreement, the Tribunal's jurisdiction and the merits of their dispute”.

<sup>54</sup> Cfr. *Electrabel S.A. v. Rep. Ungheria*, ICSID Case No. ARB/07/19, cit.. Qui, il collegio arbitrale era composto da: la prof. Gabrielle Kaufmann-Kohler, la prof. Brigitte Stern, e V.V. Veeder.

Nel caso *AES Summit Generation Limited & AES-Tisza Erömu KFT c. Ungheria*, il lodo del 23 settembre 2010<sup>55</sup> rivela che la Commissione europea aveva richiesto al collegio arbitrale di intervenire in qualità di *amicus curiae*, ai sensi dell'art. 37 del regolamento di arbitrato ICSID, data la sussistenza di alcuni importanti profili di diritto UE in tale controversia.

La controversia, come si è detto poc'anzi, trae origine dall'adozione, nel 2006 e nel 2007, di una serie di misure destinate a reintrodurre tariffe obbligatorie per la vendita di elettricità. Si trattava, peraltro, di misure adottate a seguito di un acceso dibattito politico sulla privatizzazione del settore energetico ed in particolare sugli ingenti profitti conseguiti da alcune imprese straniere che operavano, attraverso i loro investimenti, sul mercato ungherese dell'energia elettrica.

Dai lodi finora pubblicati emerge che alcuni arbitri hanno considerato che, una volta integrato negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, il diritto dell'Unione va considerato alla stregua del diritto interno e non più del diritto internazionale<sup>56</sup>. Da ciò discende che vale in questo contesto l'art. 27 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, in base al quale “[u]na parte non può invocare le disposizioni del suo diritto interno per giustificare la mancata esecuzione di un trattato”, nella fattispecie, il Trattato sulla Carta dell'energia.

Un approccio solo parzialmente diverso, e più sibillino, si rinviene nel lodo *Electrabel* ove gli arbitri, nell'osservare che l'ECT non si era estinto a causa della mera appartenenza alla UE dello Stato convenuto e

<sup>55</sup> ICSID Case No. ARB/07/22, al sito: [https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC1730\\_En&caseId=C114](https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC1730_En&caseId=C114) (consultato il 20/03/2013). Arbitri della controversia erano B. Stern, W. Rowley e Werner von Wobeser (presidente).

<sup>56</sup> Lodo *AES* cit., § 7.2.4: “Respondent says that the fact that Claimants’ 2001 PPA was governed by the law of Hungary, now an EU member state, further underscores the need to take European Community (“EC”) competition law into account in determining whether any modification of the 2001 PPA transgressed the limits set forth in the ECT”. Rispetto a ciò, la posizione del collegio arbitrale viene così espressa (§7.6.5-§7.6.6.): “If interpretation of the ECT is required, the general rules of interpretation of the Vienna Convention, established in its Articles 31 and 32 should be applied ... Regarding the Community competition law regime, it has a dual nature: on the one hand, it is an international law regime, on the other hand, once introduced in the national legal orders, it is part of these legal orders. It is common ground that in an international arbitration, national laws are to be considered as facts. Both parties having pleading that the Community competition law regime should be considered as a fact, it will be considered by this Tribunal as a fact, always taking into account that a state may not invoke its domestic law as an excuse for alleged breaches of its international obligations”.



dello Stato di origine dell'investitore<sup>57</sup>, concludono che: “EU law (not limited to EU Treaties) forms part of the rules and principles of international law applicable to the Parties’ dispute under Article 26(6) ECT. Moreover EU law, as part of the Respondent’s National law, is also to be taken into account as a fact relevant to the Parties’ dispute”<sup>58</sup>.

In conclusione, nonostante la contemporanea partecipazione degli Stati membri UE e della UE medesima al Trattato sulla Carta dell'energia, non è stata rilevata alcuna “successione” nei trattati, né estinzione dei medesimi che, rimanendo in vigore, hanno esposto singoli Stati membri a contenziosi arbitrali internazionali, spesso dovuti a misure poste in essere in virtù dell'appartenenza all'ordinamento dell'Unione.

#### 4. La sorte dei BITs già in vigore tra Stati membri e Stati terzi

Già nel Trattato di Roma del 1957, istitutivo della CEE, l'art. 234 faceva salvi gli accordi precedentemente stipulati dagli Stati Membri disponendo che non venivano “pregiudicati i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato stesso, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra”.

Veniva, in tal modo, riconosciuta la compatibilità fra il Trattato CEE e gli accordi vigenti tra Stati membri e Stati terzi attraverso una clausola di compatibilità o subordinazione al fine di consentire il coordinamento e la salvaguardia degli accordi precedentemente conclusi ed evitare complessi conflitti tra trattati<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> Lodo *Electrabel*, cit., punto 4.194 “The Tribunal also concludes that the ECT and the ICSID Convention were and remain valid treaties under international law legally binding upon the Respondent and validly invoked by the Claimant in this arbitration. In particular, the Tribunal decides that Article 42 of the ICSID Convention and Article 26 ECT are not in any way invalidated, suspended or terminated under international law; nor has the Respondent withdrawn from either treaty. Indeed the Claimant and the Respondent have not contended otherwise before this Tribunal.

<sup>58</sup> Lodo *Electrabel*, cit., punto 4.195, sulla premessa (punto 4.192) secondo la quale: “the Tribunal concludes that it is required to apply to the Parties’ arbitration agreement and to the merits of the Parties’ dispute in this case the rules of international law agreed by the Parties under Article 42(1) of the ICSID Convention; and that under Article 26(6) ECT, these rules comprise the ECT and rules and principles of international law”.

<sup>59</sup> V. ad es. già MONACO, *Coordinamento tra enti internazionali*, in RDI, 1957, p. 190. In argomento, v. *inter multos*, BENTIVOGLIO, in QUADRI, MONACO, TRABUCCHI, *Commentario CEE*, III, Milano, 1965, p. 1693 ss.; ROSSI, *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione Europea*, Milano, 2000; DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, 4 ed., Milano, 2010, p. 190 ss.; VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 4 ed., Bari, 2013, p. 257 ss. ove ulteriori riferimenti. L'art. 344 TFUE vieta agli Stati membri di

Prima della riforma attuata tramite il Trattato di Lisbona, l'Unione aveva, peraltro, già negoziato alcune clausole in materia di investimenti inserendole nel più ampio contesto degli accordi commerciali orientati al libero accesso al mercato. Una "piattaforma europea in materia di investimenti"<sup>60</sup> esiste, infatti, da anni ma, risultando avvolta dal più fitto riserbo presso gli uffici della Commissione, non è mai stata pubblicata. Prima del trattato di Lisbona, infatti, si riteneva che la competenza in materia di investimenti diretti esteri spettasse in linea generale agli Stati membri ovvero, in casi particolari, si trattava di una competenza mista.

L'approccio generalmente seguito era fondamentalmente questo: all'Unione spettava negoziare per liberalizzare l'accesso ai mercati stranieri nel quadro delle altre competenze facenti parte della politica commerciale comune, mentre agli Stati membri, tramite i "loro" BITs spettava di fissare gli standard di trattamento, protezione e garanzia degli investimenti diretti esteri effettuati dai "loro" operatori.

Non v'è dubbio, quindi, che l'accentramento delle competenze presso la UE, comprese quelle in materia di investimenti diretti esteri, conduca ora ad una razionalizzazione del sistema ed alla fine di ciò che i tecnici dell'UNCTAD, esaminando i grafici sui BITs, chiamavano lo "spaghetti bowl" dei BITs tra Stati membri e Stati terzi.

Il coordinamento tra diversi trattati, tuttavia, deve farsi a mente dell'art. 351 TFUE ai sensi del quale:

"Le disposizioni dei trattati non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente al 1° gennaio 1958 o, per gli Stati aderenti, anteriormente alla data della loro adesione, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra.

Nella misura in cui tali convenzioni siano incompatibili coi trattati, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate. Ove occorra, gli Stati membri si forniranno reciproca assistenza per raggiungere tale scopo, assumendo eventualmente una comune linea di condotta.

Nell'applicazione delle convenzioni di cui al primo comma, gli Stati membri tengono conto del fatto che i vantaggi consentiti nei trattati da ciascuno degli Stati membri costituiscono parte integrante dell'in-

invocare gli impegni convenzionali assunti in precedenza per sottoporre una controversia sull'interpretazione o sull'applicazione dei Trattati a una procedura di composizione diversa da quelle previste da questi ultimi (cfr. ad es. il parere 1/09 della Corte di Giustizia, del 8 marzo 2011).

<sup>60</sup> Si tratta del *Minimum Platform for Investment for the EU FTAs* su cui v. DE MESTRAL, *Is a model EU BIT possible—or even desirable?*, in <http://www.vcc.columbia.edu/content/model-eu-bit-possible-or-even-desirable> (consultato il 20/03/2013) ove riferimenti.

staurazione dell'Unione e sono, per ciò stesso, indissolubilmente connessi alla creazione di istituzioni comuni, all'attribuzione di competenze a favore di queste ultime e alla concessione degli stessi vantaggi da parte di tutti gli altri Stati membri.”

Da tali disposizioni discende che anche i BITs conclusi da parte di uno o più Stati membri con uno o più Stati terzi prima dell'entrata in vigore del Trattato CEE o comunque prima della data di adesione all'Unione, non vengono pregiudicati dal diritto UE rispetto allo Stato membro in questione.

Senonché, anche le norme di cui sopra vanno lette ed interpretate alla luce della prassi giurisprudenziale e coordinate con il Reg. n. 1219/2012 del 12 dicembre 2012 entrato recentemente in vigore.

In una prima serie di pronunce, la Corte di Giustizia ha dato un'interpretazione alquanto restrittiva delle disposizioni di cui all'art. 351 TFUE. Si tratta in particolare della sentenza del 3 marzo 2009 nella causa C-205/06 *Commissione c. Austria*<sup>61</sup>, della sentenza del 3 marzo 2009 nella causa C-249/06 *Commissione c. Svezia*<sup>62</sup> e della sentenza del 19 novembre 2009 nella causa C-118/07 *Commissione c. Finlandia*<sup>63</sup>, nelle quali la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha ritenuto che alcune misure specifiche previste da trattati bilaterali in materia di investimenti conclusi da Austria, Svezia e Finlandia erano incompatibili con il trattato CE e che gli Stati membri interessati non avevano preso le misure necessarie per eliminare tali incongruenze. Le predette sentenze, emesse a seguito di procedura d'infrazione attivata dalla Commissione europea, hanno tutte e tre ad oggetto la violazione rispettivamente da parte di Austria, Svezia e Finlandia dell'art. 307 CE (divenuto art. 351, secondo comma TFUE) in relazione ai numerosi accordi bilaterali sugli investimenti conclusi da parte dei predetti Stati precedentemente all'adesione all'Unione Europea, accordi volti a garantire agli investitori la più ampia libertà di trasferimento di fondi e capitali ai fini della realizzazione di investimenti nel loro territorio. La Corte, in accoglimento delle istanze della Commissione, ha dichiarato i predetti accordi internazionali incompatibili con gli artt. 57 TCE (divenuto art. 64 TFUE); l'art. 59 TCE (divenuto art. 66 TFUE) e l'art. 60 TCE (divenuto art. 75 TFUE), in quanto, com'è noto, trattasi di norme che consentono alla CE, ed ora alla

<sup>61</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 3 marzo 2009, causa C-205/06, *Commissione c. Austria*, in *Racc.*, 2009, p. I-1301.

<sup>62</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 3 marzo 2009, causa C-249/06, *Commissione c. Svezia*, in *Racc.*, 2009, p. I-1335.

<sup>63</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 19 novembre 2009, causa C-118/07, *Commissione c. Finlandia*, in *Racc.*, 2009, p. I-1335.

UE, di imporre restrizioni alla circolazione dei capitali e dei pagamenti tra Stati membri e Stati terzi in presenza di circostanze eccezionali.

Secondo la Corte, gli accordi conclusi dai predetti Stati membri si pongono in contrasto – sia pure solo potenziale! – con l'*acquis* comunitario, in quanto nel prevedere una libertà piena ed incondizionata *per se* della circolazione dei capitali, omettono di prevedere speciali disposizioni che riservino alla UE la possibilità di applicare apposite misure restrittive in materia di pagamenti e capitali, così come previsto dal diritto originario UE.

Per porre rimedio a tale contrasto, la Corte di Giustizia sottolinea che, in ottemperanza all'art. 307 CE (divenuto appunto l'art. 351, secondo comma, TFUE), detti Stati, successivamente alla loro adesione all'Unione, avrebbero dovuto *eliminare* le incompatibilità contestate, attraverso apposite procedure di rinegoziazione sino a giungere, eventualmente, alla denuncia di ciascun accordo internazionale in caso di impedimenti che avessero reso impossibile la modifica.

Tutto ciò, beninteso, oltre che per coerenza con la dottrina dell'effetto utile del diritto UE, soprattutto in virtù del dovere di *leale collaborazione* enunciato dall'art. 10 TCE (ora art. 4 TUE): dovere che impone agli Stati membri di conformarsi al diritto dell'Unione e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere gli scopi dei Trattati.

Appare altresì utile osservare che la Corte, nel respingere le argomentazioni contrarie, ha ritenuto che eventuali *interpretazioni conformi* al diritto comunitario degli accordi *de quibus*, effettuate in via giurisdizionale o persino arbitrale, nonché il ricorso a specifici meccanismi di diritto internazionale (quali quelli della sospensione o estinzione dei trattati, *rebus sic stantibus*) costituiscono strumenti inadeguati a garantire la necessaria certezza dell'applicazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri<sup>64</sup>.

Viene, da ultimo, rigettato anche l'argomento secondo cui il fatto che la procedura d'infrazione sia stata aperta soltanto nei confronti di alcuni Stati avrebbe implicato una discriminazione rispetto ad altri Paesi che hanno concluso analoghi accordi bilaterali di investimento. La Corte,

<sup>64</sup> Né parimenti persuasiva è apparsa alla Corte l'argomentazione della Finlandia secondo cui, in ragione della speciale clausola contenuta nei propri accordi in materia di investimenti secondo cui la tutela è garantita "nei limiti stabiliti dalla legge nazionale" di ogni Parte contraente, una volta emanata, una misura adottata dalle istituzioni comunitarie entrerebbe a far parte della legislazione nazionale in virtù del principio dell'effetto diretto. Anche tale soluzione, in quanto soggetta ad interpretazione giudiziale (ed arbitrale), non offrirebbe garanzia sufficiente per una piena ed immediata applicabilità delle disposizioni emanate a livello comunitario.

infatti, afferma che uno Stato membro non può giustificare il proprio inadempimento degli obblighi comunitari in ragione dell'inadempimento altrui. Senonché, come rilevato dall'Avv. generale Sharpston, spetta alla Commissione dare o non dare inizio ad un procedimento per infrazione nei confronti di ogni Stato membro, potere che ora viene ulteriormente precisato, *in subiecta materia*, dal Reg. (UE) n. 1219/2012 del 12 dicembre 2012.

Un orientamento parzialmente diverso e meno restrittivo è stato espresso dalla Corte di Giustizia in una recente sentenza relativa al caso *Commissione europea c. Repubblica Slovacca*<sup>65</sup>, anch'esso derivante da una procedura d'infrazione. Qui, è stato sottoposto al vaglio della Corte l'Accordo in materia di promozione e tutela reciproca degli investimenti concluso nel 1990 tra la Confederazione svizzera e la Repubblica federativa ceca e slovacca. La controversia traeva origine da un contratto stipulato in data 27 ottobre 1997 –ossia prima dell'adesione della Repubblica Slovacca alla UE – tra la società svizzera Atel e l'operatore di rete di proprietà dello Stato slovacco Seps in base al quale Atel avrebbe contribuito finanziariamente alla costruzione di una linea elettrica atta a collegare la Polonia alla Slovacchia, ottenendo in cambio da parte di Seps il diritto di sfruttare la nuova linea a condizioni privilegiate rispetto ad operatori concorrenti per un periodo temporale di sedici anni, ossia fino al 30 settembre 2014.

La Commissione ravvisava in tale contratto una violazione da parte della Repubblica slovacca dell'art. 9, lett. e) e 20, n. 1, della Dir. n.2003/54/CE in materia di non discriminazione nell'accesso alla rete di trasmissione dell'energia elettrica.

La Corte di Giustizia, invece, si pronunciava a favore della tesi prospettata dalla Slovacchia ed in parte dall'avvocato generale Jääskinen, rilevando che l'accordo stipulato tra Atel e Seps costituiva un contratto di investimento, come tale, tutelato dall'Accordo sulla tutela degli investimenti concluso tra la Confederazione svizzera e la Repubblica federativa ceca e slovacca<sup>66</sup>. Orbene, poiché il predetto accordo era stato stipulato in data 5 ottobre 1990 ed era entrato in vigore ben prima dell'adesione della Slovacchia alla CE – avvenuta il 1° maggio 2004 – la Corte riteneva applicabile al caso di specie, l'art. 307 TCE (divenuto art. 351, par.1, TFUE) secondo cui gli obblighi derivanti da un trattato con-

<sup>65</sup> Sentenza del 15 settembre 2011, causa C-264/09, *Commissione c. Rep. Slovacca*, al sito: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=109601&pageIndex=0&doclan> (consultato il 20/03/2013).

<sup>66</sup> Il diritto di transito riservato ad Atel, infatti, andava considerato quale remunerazione dell'investimento effettuato dalla società svizzera.

cluso *anteriamente* alla data di adesione di uno Stato membro tra quest'ultimo e uno Stato terzo non sono pregiudicati dalle disposizioni del Trattato stesso<sup>67</sup>.

Ancora. La Corte, rigettando la tesi della Commissione secondo la quale, in capo alla Slovacchia, non sussisteva alcun obbligo di mantenere in vigore l'accordo bilaterale sino alla sua naturale scadenza, rilevava come la Slovacchia non avesse alcun potere di risolvere un contratto di diritto privato, sottoposto al diritto austriaco, al solo scopo di porre fine alla pretesa infrazione. Ciò in quanto la risoluzione del contratto o altra misura eventualmente posta in essere dalla Slovacchia alla luce della Dir. n. 2003/54/CE, avrebbe avuto come effetto quello di privare la società Atel della remunerazione del proprio investimento alterando, significativamente, il sinallagma contrattuale e violando, in tal modo, l'art. 6 dell'accordo bilaterale volto ad escludere provvedimenti di espropriazione o nazionalizzazione, anche indiretti (c.d. *creeping expropriations*).

Orbene, la fase di transizione in cui oggi ci troviamo risulta appesantita da particolari difficoltà, a cominciare, appunto, dalla sorte dei 1200 trattati bilaterali conclusi tra Stati membri e Stati terzi<sup>68</sup>, che rappresentano circa la metà di tutti i BITs esistenti nel mondo.

Indubbiamente, il problema dell'eventuale incompatibilità tra trattati va affrontato nel quadro dei problemi relativi all'efficacia dei trattati così com'è disciplinata dall'ordinamento internazionale ed in particolare dalle norme della Convenzione di Vienna del 1969<sup>69</sup>.

Non sembrano, tuttavia, sussistere più dubbi circa l'efficacia dei BITs conclusi dagli Stati membri con Stati terzi prima del 1° dicembre 2009, data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Detti trattati,

<sup>67</sup> Secondo la Corte, il trattamento preferenziale accordato ad Atel era dunque da considerarsi legittimo, giacché gli obblighi assunti dalla Slovacchia per la protezione degli investitori svizzeri in Slovacchia, pur incompatibili con le disposizioni della Direttiva 2003/54/CE, prevalevano su quest'ultima.

<sup>68</sup> UNCTAD *Investment Report 2012*, al sito: <http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2012-Full-en.pdf> (consultato il 20/03/2013).

<sup>69</sup> V. in particolare l'art.30. Qui, del resto, non si ha un'incompatibilità automatica tra norme di trattati diversi sulla stessa materia se il conflitto tra le loro disposizioni può risolversi attraverso i principi relativi alla successione nel tempo delle norme di diritto internazionale. Così in base ai principi generali si ha che il conflitto tra le disposizioni del trattato più ampio e quello del trattato più ristretto (ad esempio, un BIT) viene evitato attraverso il principio *lex posterior specialis derogat priori generali*. In argomento v. ROCUNAS, *Engagements Parallèles et Contradictaires*, in RCADI, 1987, p. 9 ss.; DE WITTE, "Old fashioned flexibility: international agreements between Member States of the European Union", in DE BURCA, SCOTT (eds.), *Constitutional change in the EU: from uniformity to flexibility?*, Oxford, 2000, pp. 31-58; KLABBERS, *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge, 2008; nonché CARREAU, MARRELLA, *Droit International*, 11 ed., Paris, 2012, p. 201 ss..

compresi quelli conclusi dall'Italia, restano validi ed efficaci sul piano internazionale così come, sia pure *ad abundantiam*, viene puntualizzato nel *considerando* n. 5 del Reg. 1219/2012 laddove si afferma che: “[a]nche se, secondo il diritto internazionale pubblico, gli accordi bilaterali in materia di investimenti restano vincolanti per gli Stati membri e anche se saranno sostituiti progressivamente dagli accordi che saranno conclusi dall’Unione nella stessa materia, è opportuno gestire in maniera appropriata le condizioni alle quali possono essere mantenuti in vigore e i loro rapporti con la politica dell’Unione attinente agli investimenti. Tali rapporti sono destinati ad evolvere via via che l’Unione eserciterà la propria competenza”.

Né è possibile inficiare la validità dei BITs conclusi tra Stati membri e Stati terzi attraverso il diritto UE, originario ed, *a fortiori*, derivato come il Reg. 1219/2012. Piuttosto, un discorso diverso va fatto ponendosi unicamente nella prospettiva dell’ordinamento UE. Qui, se ne può mettere in discussione la compatibilità solo rispetto al diritto UE e non rispetto al diritto internazionale: il linguaggio utilizzato dalla Commissione nella Relazione alla proposta del Regolamento *de quo* non dovrebbe dare adito a dubbi laddove si dice, *expressis verbis*, che “[l]a presente proposta mantiene lo status quo e offre una soluzione transitoria autorizzando il mantenimento in vigore di accordi bilaterali in materia di investimenti conclusi tra Stati membri e paesi terzi”<sup>70</sup>.

Tale impostazione viene confermata nell’ulteriore *considerando* n. 11 del Regolamento adottato, laddove si invitano gli Stati membri ad adottare ogni misura necessaria per eliminare eventuali incompatibilità con il diritto dell’Unione e paventando, in caso contrario, il ricorso alla procedura d’infrazione di cui all’art. 258 TFUE.

Il capo II del Reg. *de quo* definisce le condizioni alle quali è “consentito” il “mantenimento in vigore degli accordi bilaterali esistenti in materia di investimenti” conclusi tra Stati membri e Stati terzi.

Lo spirito che, alla luce delle considerazioni sopra espresse, dovrebbe animare questo capo è quello della *sostituzione progressiva*, non traumatica, dei BITs dell’UE ai BITs dei singoli Stati membri<sup>71</sup>. Ma co-

<sup>70</sup> Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce disposizioni transitorie per gli accordi bilaterali conclusi da Stati membri e paesi terzi in materia di investimenti, COM/2010/0344 def., par. 2. Né, pare possibile, almeno per ora, sostenere che la UE si sia sostituita *de facto* ai suoi Stati membri per quanto attiene ai loro BITs analogamente a quanto avvenne all’epoca del GATT ‘47 (in argomento cfr. ad es. MARCHISIO, *EU’s membership in International Organizations*, in *The EU as an Actor in International Relations*, a cura di CANNIZZARO, The Hague 2002, pp. 231-260.

<sup>71</sup> Qualora detti accordi fossero preesistenti all’adesione di uno Stato membro all’Unione, questo sarebbe comunque obbligato, in forza dell’art. 351, par. 2, TFUE a

me si vedrà, non mancano nel linguaggio normativo dei momenti di verticalizzazione (se non di autoritarismo verticistico) che stridono con gli ineludibili obblighi in capo agli Stati membri derivanti dall'ordinamento internazionale.

La prima fase è quella della *notifica* alla Commissione, entro l'8 febbraio 2013, di tutti i BITs che gli Stati membri intendono mantenere in vigore<sup>72</sup>. A tale norma, ne segue un'altra, di dubbia legittimità, la quale prevede che i predetti BITs tra Stati Membri e Stati terzi possano essere mantenuti in vigore “fino a quando non entri in vigore un accordo bilaterale in materia tra l'Unione e lo stesso paese terzo”. Questa formula può generare l'equivoco sopra richiamato secondo il quale un accordo internazionale bilaterale risulterebbe invalidato o reso inefficace da un altro accordo internazionale dell'Unione che però, rispetto al primo, è *res inter alios acta*. Se l'Italia ha concluso un BIT con il Bangladesh<sup>73</sup> e successivamente lo fa la UE, la soluzione più corretta non è certamente quella della sostituzione d'imperio del BIT UE sul primo BIT, bensì quella del coordinamento tra le norme dei due distinti trattati fino a quando il primo BIT non si estingua *proprio vigore*, ovvero l'Italia decida di denunciare il trattato *de quo* in base alle norme in esso contenute. Certo, l'UE può invitare lo Stato membro e lo Stato terzo, in occasione del nuovo BIT della UE, a porre fine al BIT tra loro stipulato; ciò, però, equivale a dire che resta facoltà dei due Stati contraenti decidere delle sorti del BIT tra loro precedentemente concluso, a prescindere dalla distinta o diversa volontà delle istituzioni dell'Unione.

L'art. 4 del Reg. *de quo* dispone la pubblicazione annuale nella GUUE di tutti i BITs notificati, al fine di darne pubblicità e consentirne la valutazione ad opera della Commissione. L'esame della Commissione, come prevede il successivo art. 5, è analitico ed è volto ad individuare gli eventuali gravi ostacoli che le singole disposizioni dei BITs extra UE potrebbero costituire per l'attuazione della politica commerciale comune. In tal caso, giusta l'art. 6, par. 2, “la Commissione e lo Stato membro in-

ricorrere “a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate” nella misura in cui tali convenzioni siano incompatibili coi Trattati”. Si noti, tuttavia, che nella proposta di Regolamento presentata dalla Commissione il 7 luglio 2010, i poteri di revoca dell'autorizzazione della Commissione (di cui all'art. 6 della proposta) assumevano tali dimensioni da stridere con le più fondamentali esigenze di certezza del diritto, almeno dal punto di vista degli Stati terzi.

<sup>72</sup> Art. 2 del Reg. Tale norma si applica anche agli accordi già conclusi ma non ancora entrati in vigore.

<sup>73</sup> V., a tale riguardo, l'accordo per la promozione e la protezione degli investimenti del 20 marzo 1990, reso esecutivo con L. 18 agosto 1993 n. 333 (in G.U. 31 agosto 1993 n. 204, s.o. n. 83).



interessato procedono rapidamente a consultazioni e cooperano al fine di individuare le azioni appropriate per risolvere la questione. La durata di tali consultazioni non supera i novanta giorni”.

Il capo III del Reg. *de quo* prevede la “autorizzazione a modificare o concludere” nuovi BITs tra Stati membri e Stati terzi<sup>74</sup>. Il quadro procedurale previsto dal Regolamento si basa su di un meccanismo di “autorizzazione” fondato sul presupposto che gli Stati membri notifichino alla Commissione la loro intenzione di modificare<sup>75</sup> un accordo bilaterale esistente o di concluderne uno nuovo con uno Stato terzo. Qui gli Stati membri sono tenuti a fornire la “documentazione pertinente” alla rinegoziazione o negoziazione del BIT, corredata da indicazioni sugli obiettivi e su “ogni altra informazione pertinente”, che potrà essere messa a disposizione degli altri Stati membri nel rispetto degli obblighi di riservatezza.

L’art. 9 precisa i poteri in base ai quali la Commissione può rifiutare l’avvio di negoziati formali da parte di uno Stato membro, in particolare nel caso in cui l’iniziativa di uno Stato membro rischi di compromettere gli obiettivi dei negoziati o della politica dell’UE. Si tratta, principalmente, di fattispecie caratterizzate da “incompatibilità con il diritto

<sup>74</sup> Cfr. a tale riguardo, le soluzioni tecniche già individuate attraverso il Regolamento (CE) n. 662/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce una procedura per la negoziazione e la conclusione di accordi tra Stati membri e paesi terzi su particolari materie concernenti la legge applicabile alle obbligazioni contrattuali ed extracontrattuali, in GU L 200 del 31 luglio 2009, p. 25 ss. Nel Reg. 1219, si rileva comunque una distonia tra le sue norme, tutte volte a dotare la Commissione di pieni poteri autorizzatori, e quelle di diritto originario di cui all’art. 2, par.1, laddove si indica, *expressis verbis*, che “Quando i trattati attribuiscono all’Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l’Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall’Unione oppure per dare attuazione agli atti dell’Unione”. Dunque l’Unione non coincide con la Commissione, come previsto dal nuovo Regolamento, salvo darne una lettura in chiave di legislazione delegata.

<sup>75</sup> Anche la modifica degli accordi esistenti è oggetto di controllo dell’Unione – *rectius* della Commissione! –, secondo quanto indicato al *considerando* n. 9 del Reg. *de quo*. A tal proposito, va sottolineato che la Corte di Giustizia ha avuto modo di chiarire, *aliunde*, che, se un nuovo accordo internazionale, incidendo su un accordo precedente, modifichi sostanzialmente il contenuto di quest’ultimo, aggiungendo “nuovi ed importanti obblighi per lo Stato membro”, la legittimità di tali obblighi dovrà essere valutata con rispetto alle disposizioni europee in vigore al momento della loro stipula (cfr. Sentenze *Open Sky*, cit., par. 64). Va osservato che, all’art. 6 della proposta di Reg. della Commissione, del 7 luglio 2010, veniva previsto che l’autorizzazione della Commissione ad uno Stato membro poteva essere revocata se “il Consiglio non ha adottato una decisione in merito all’apertura di negoziati ai fini della conclusione di un accordo che coincide in parte o in tutto con un accordo notificato a norma dell’articolo 2”. Una norma che pare quasi una ritorsione contro lo stesso Consiglio e che, giustamente, è stata stralciata dal testo definitivo.

dell'Unione" (art. 9, c. 1, lett. *a*) o comunque di "contrasto con i principi e gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione" (lett. *c*) od ancora di accordi che precostituirebbero "un grave ostacolo" alla negoziazione o alla conclusione di accordi bilaterali in materia di investimenti con paesi terzi da parte dell'Unione" (lett. *d*). Qualora l'"autorizzazione" venga concessa dalla Commissione, questa può "chiedere allo Stato membro" di inserire od eliminare apposite clausole onde assicurare la coerenza o la compatibilità del BIT dello Stato membro con il diritto UE.

L'art. 10 impone agli Stati membri di informare costantemente la Commissione sull'andamento dei *negoziati autorizzati*. Inoltre, la stessa Commissione può chiedere di prendere parte ai negoziati in materia di investimenti tra Stati membri e Stati terzi. Qui, la posizione della Commissione appare quindi assimilabile a quella di un osservatore in quanto, salva la diversa volontà degli Stati, le parti contraenti non possono che restare lo Stato membro e lo Stato terzo.

Chiudono il Capo terzo apposite norme riguardanti la conclusione del procedimento di negoziazione. Definito l'accordo, l'atto, prima di essere firmato, viene notificato dallo Stato membro alla Commissione che, ai sensi dell'art. 11 del Reg. *de quo*, effettua una verifica finalizzata a valutare se l'accordo comprometta i negoziati dell'UE in materia di investimenti o sia in contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. In assenza di rilievi in merito, la Commissione autorizza la firma del BIT negoziato dallo Stato membro.

Il Capo IV definisce gli obblighi di condotta degli Stati membri per quanto riguarda gli accordi oggetto del presente regolamento. L'art. 13 dispone che gli Stati membri forniscano informazioni utili sulle riunioni organizzate con Stati terzi in merito ai BITs.

Inoltre, gli Stati membri sono tenuti ad informare immediatamente la Commissione di ogni richiesta di risoluzione delle controversie presentata nei loro confronti sulla base dei predetti BITs e a cooperare con la Commissione stessa per l'attivazione dei meccanismi di risoluzione nei confronti di uno Stato terzo<sup>76</sup>.

In caso di controversie, l'art. 13 del Reg. 1219/2012 formalizza il potere della Commissione di partecipare ad eventuali contenziosi internazionali tra lo Stato membro, l'investitore dello Stato terzo e, beninteso, quest'ultimo Stato. È da rilevare che tale partecipazione non corrisponde all'assunzione della posizione di parte nel processo internazionale bensì solo quella di *amicus curiae*. Ma si tratta di uno strano *amicus*. Infatti, la

<sup>76</sup> L'art. 15 istituisce un apposito comitato per gli accordi in materia di investimenti (art. 16) incaricato di assistere la Commissione nella gestione del regolamento e ne stabilisce le modalità di funzionamento.

Commissione, avvalendosi dei poteri sopra ricordati, può condizionare la posizione dello Stato membro in detto procedimento al fine di fare prevalere l'interesse dell'Unione, un interesse che, però può risultare trascendente a quello del singolo Stato membro, sia esso parte convenuta o, assai più raramente, parte attrice.

Ma cosa succederà una volta che la UE avrà stipulato i propri BITs e sarà parte convenuta in un procedimento arbitrale basato su tale trattato?

A ben vedere il problema non è completamente nuovo dato che la UE è già parte contraente del Trattato sulla Carta dell'energia il quale prevede un meccanismo arbitrale esperibile nei confronti di essa.

Per regolare anche questa materia ossia su come gestire le conseguenze finanziarie di eventuali contenziosi nascenti dall'applicazione dei BITs della UE, il 21 giugno 2012, la Commissione ha presentato una apposita proposta di regolamento<sup>77</sup>.

In base a detta proposta, tuttora in fase di difficile negoziazione interistituzionale alla UE, nelle controversie tra un investitore straniero e le istituzioni dell'Unione, è su di essa che incombe la responsabilità finanziaria, fermo restando che, in caso di contenzioso diretto contro uno Stato membro dell'Unione, la responsabilità finanziaria resta in capo a quest'ultimo. Ma la materia resta oggetto di forti tensioni tra le istituzioni dell'Unione e numerose sono le questioni che appaiono non ancora pienamente risolte: basti pensare, ad esempio, alla fase transitoria ove finirebbero per essere parti di BITs con lo stesso Stato terzo, sia l'Unione europea che uno Stato membro. Non è affatto semplice stabilire chi sia la parte convenuta ed eventualmente chi abbia la responsabilità, sul piano del diritto internazionale, di un particolare atto che può essere stato commesso dallo Stato membro in esecuzione di un obbligo di diritto dell'Unione<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per la gestione della responsabilità finanziaria nei procedimenti per la risoluzione delle controversie tra investitori e Stati istituiti da accordi internazionali di cui l'Unione europea è parte, (COM(2012) 335 final) al sito [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc\\_149567.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149567.pdf) (consultato il 20/03/2013).

<sup>78</sup> Secondo la Commissione, il cui approccio si fonda sul parere n. 1/91 della Corte di giustizia, (*Racc.*, 1991, I-60709, v. spec. il punto n. 33) "se sono parti di un accordo sia l'Unione europea che lo Stato membro e occorre stabilire chi abbia la responsabilità, sul piano del diritto internazionale, di un particolare atto, la Commissione ritiene che debba essere determinante non l'autore dell'atto, bensì la competenza per la materia oggetto delle norme internazionali in questione, come stabilita dal trattato. In questa prospettiva, è irrilevante che uno Stato membro abbia competenza in forza delle norme relative al mercato interno che lo autorizzano a legiferare nella sfera nazionale". Senonché l'applicazione operativa di detto principio non mancherà di rivelarsi estremamente complessa. Certamente utili anche se non immediatamente risolutivi saranno pure i risultati

Né risulta ancora chiarito contro chi potrà essere eseguito un eventuale lodo arbitrare pronunciato contro la UE.

A differenza dei suoi Stati membri, la UE non è parte contraente né della convenzione di Washington del 18 marzo 1965, né di quella di New York del 10 giugno 1958.

Allo stato attuale del diritto positivo, se un investitore chiedesse il riconoscimento o l'esecuzione di un lodo arbitrare contro la UE, si troverebbe – almeno così ci pare – a dover adire le autorità giudiziarie degli Stati membri, non potendo adire direttamente la Corte di Giustizia. Lo stesso *exequatur* potrebbe essere problematico a causa dell'art. 1 del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea<sup>79</sup> finendo così per costituire una base giuridica idonea a portare il contenzioso post-arbitrale alla cognizione del giudice dell'Unione.

In sintesi, l'azione regolatoria della UE in materia di investimenti diretti esteri induce a distinguere tre fattispecie: quelle dei BITs conclusi dagli Stati membri con Stati terzi precedentemente al 1° dicembre 2009 (ossia prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona) che restano internazionalmente in vigore; quella dei BITs conclusi dopo il 1° dicembre 2009 ma prima dell'entrata in vigore del Reg. 1219/2012 che restano in una sorta di "libertà vigilata" dalla Commissione; quella dei BITs futuri della Unione ove in linea di principio spetta unicamente ad essa avviare appositi negoziati con gli Stati terzi affinché si esprima appieno la nuova competenza in materia di politica commerciale comune.

Così, tra i negoziati recentemente avviati dalla Commissione, in materia di politica commerciale comune e toccanti specificamente il settore degli investimenti, vanno menzionati quelli attualmente in corso con il Canada, Singapore e l'India<sup>80</sup>. Altri appositi negoziati sono iniziati con il Giappone e sono attualmente in corso con gli Stati Uniti d'America al fine di creare una "Transatlantic Trade and Investment Partnership" che potrà realizzarsi nel prossimo futuro. Il 20 settembre 2012, la UE si è accordata con la Cina nell'avviare i negoziati per un BIT ad ampio spettro che avrà per oggetto principale la materia degli investimenti diretti esteri.

raggiunti dalla Commissione di diritto internazionale dell'ONU in materia di responsabilità delle organizzazioni internazionali. Si veda l'articolo 64 del documento A/CN.4/L.778 del 30 maggio 2011 e la relazione della Commissione del diritto internazionale, 61 sessione (A/64/10) pp. 173-175.

<sup>79</sup> Che così recita: "I beni e gli averi dell'Unione non possono essere oggetto di alcun provvedimento di coercizione amministrativa o giudiziaria senza autorizzazione della Corte di giustizia".

<sup>80</sup> V. una sintesi aggiornata al sito: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc\\_118238.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf) (consultato il 20/03/2013).

### 5. Considerazioni conclusive

L'espansione del commercio internazionale ha reso la politica commerciale comune (PCC) uno dei principali strumenti delle relazioni esterne dell'Unione Europea. Tale politica, che rientra fra le competenze espresse ed esclusive dell'Unione comporta una gestione unificata delle relazioni commerciali con i Paesi terzi, attraverso una tariffa doganale comune, regimi comuni sia in materia di importazioni ed esportazioni che di investimenti diretti esteri.

La gestione dei vari strumenti di politica commerciale, compresi i BITs dell'Unione, spetta alla Commissione che, sulla base dei mandati approvati dal Consiglio, negozia accordi commerciali con Stati terzi o organizzazioni internazionali.

Il diritto europeo degli investimenti inizia ad affermarsi in un quadro di forti tensioni tra istituzioni dell'Unione nonché rispetto agli Stati membri i quali esitano a rinunciare completamente alla propria sovranità in materia di IDE, specialmente in un contesto di crisi economica globale.

È molto probabile che, nel prossimo futuro, si assisterà all'elaborazione di un Model BIT, al pari di quanto è avvenuto per gli Stati Uniti, nel 2012, o per altri Paesi particolarmente attivi nel commercio internazionale. A differenza di molti Paesi, l'Unione dovrà integrare nel proprio modello di accordo bilaterale anche delle norme di tutela di interessi non economici, *in primis* i diritti umani, secondo quanto è previsto all'art. 21 TUE. Si tratterà, certo, di una sfida competitiva difficile ed interessante ma, se l'Unione riuscirà a mantenere la propria leadership mondiale in materia di investimenti diretti esteri, sarà anche l'avvio alla costruzione di un mondo migliore.



European  
Commission



# Policy Coherence for Development

2015 EU Report

# Executive Summary

Policy Coherence for Development (PCD) is a priority for the European Commission and mechanisms and procedures to avoid contradictions and build synergies between different EU policies have continued to improve since the last PCD report of 2013<sup>1</sup>. The 2015 report covers both cross-cutting and thematic issues from 2013-15 and presents examples of progress on PCD across different policy areas.

## Promoting Policy Coherence for Development

Progress on embedding Policy Coherence for Development has continued at both European and national (Member State) levels.

**Impact Assessments** (IA) allow *ex-ante* assessments of policy proposals and can help ensure that possible impacts on developing countries are taken into account at an early stage of the preparation of a political initiative. Specific and operational guidance is now provided on how to systematically assess the effects of new policies on developing countries. The Better Regulation Package adopted by the Commission on 19 May 2015 contains guidelines and also a toolbox to assess potential impacts of future EU initiatives on developing countries in an appropriate and proportionate manner.<sup>2</sup> These new tools will be pivotal in promoting the principle of Policy Coherence for Development across Commission services. The same Better Regulation Package strengthens the guidelines for *ex-post* evaluations of EU policies and the Commission has scheduled an external evaluation of PCD for the second half of 2015.

1 | <http://ec.europa.eu/europeaid/node/45425>

2 | [http://ec.europa.eu/smart-regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm)

3 | Article 4(4) TFEU

4 | OECD's Peer Reviews are in-depth examinations of development systems and policies, including lessons learned, in all member countries of the OECD Development Assistance Committee (DAC). Each member country is peer-reviewed approximately every four years. Sweden, France, Italy, Ireland, UK, and Austria were the EU Member States reviewed in 2013 and 2014. Belgium was reviewed in the first half of 2015. All seven are making significant progress in their efforts to enhance PCD

**EU delegations play a pivotal role** providing feedback on the impact of EU policies on partner countries and in identifying challenges on policy coherence. Following a PCD reporting exercise concluded during the first half of 2014 and involving reports from 41 EU delegations covering 62 partner countries, the Commission took steps to strengthen the monitoring of country-level PCD issues and the capacity of delegations to contribute to PCD, e.g. via the organisation of targeted training on PCD and initiating steps for a regular PCD reporting mechanism from EU delegations.

The **institutional organisation of the Commission headed by President Juncker is a policy coherence instrument** in itself. Clusters of competency areas headed by Commission Vice-Presidents promote cross-cutting and coherent policy making. Concerning EU external policy, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the Commission, ensures coherence between different policy strands and a common approach for EU external action.

Development policy is a parallel competence<sup>3</sup> between the EU and its Member States. Overall Policy Coherence for Development is clearly progressing across **Member States**. Legal and political requirements, reporting, coordination mechanisms and coherence-related work are on the rise. OECD peer reviews in 2013-15 confirm this progress.<sup>4</sup>

**Attention to Policy Coherence for Development has also increased in the Council** over the last two years. Dedicated discussions and debates have increased through the introduction of policy coherence-related issues as a regular agenda item in the Working Party on Development Cooperation (CODEV), COREPER and the Foreign Affairs Council in Development Formation.

The **European Parliament has also maintained its strong support for PCD** and made concrete proposals in its 2014 Resolution<sup>5</sup> to reinforce political commitment in practice. It is playing an increasingly important role in raising awareness on policy coherence for development in relevant policy initiatives.

Since 2013, three main Commission Communications<sup>6</sup> and corresponding Council conclusions<sup>7</sup> have underlined **policy coherence for development as a key element for the post-2015 development agenda**. Continuing international reflection on the form and content of a post-2015 framework has further highlighted the key importance of “beyond-aid” issues, including the need for enhancing policy coherence. The Council reaffirmed that the EU remains fully committed to ensuring PCD as a key contribution to the collective global effort towards sustainable development in the post-2015 context.

In 2005 Council conclusions identified twelve<sup>8</sup> main areas for PCD and requested the Commission to issue biennial PCD reports. In 2009 those areas were clustered into **five strategic challenges** –

Trade and Finance, Climate Change, Food Security, Migration and Security – which remain the guiding principles of Policy Coherence for Development efforts at European level. Progress in each of these challenges is summarised below.



## Trade and Finance

Trade remains crucial for economic growth and sustainable development.

While trade has helped to lift hundreds of millions of people out of poverty, not all developing countries have enjoyed such gains: least developed countries (LDCs) in particular remain marginalised in global trade.

The EU has been a frontrunner in providing **Duty-Free-Quota-Free access** to all goods (except arms and ammunition) from LDCs through the Everything-But-Arms Initiative (EBA) as part of the EU's **Generalised Scheme of Preferences** (GSP). The reformed GSP regime started to apply from 1 January 2014 and includes three arrangements providing for a sliding scale of preferences according to the beneficiaries' needs: GSP, GSP+ and EBA. This regime focuses on those countries most in need, i.e. LDCs and other low income economies.

**Economic Partnership Agreements (EPAs)** have a specific development focus including development cooperation as an essential element of implementation. EPAs have reached the implementation stage in the Caribbean,

5 | European Parliament resolution of 13 March 2014 on the EU 2013 Report on Policy Coherence for Development (2013/2058(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0251>)

6 | COM(2013) 92 final – A decent life for all: Ending poverty and giving the world a sustainable future ([http://ec.europa.eu/europeaid/documents/2013-02-22\\_communication\\_a\\_decent\\_life\\_for\\_all\\_post\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/2013-02-22_communication_a_decent_life_for_all_post_2015_en.pdf)); COM(2014) 335 final – A decent life for all: From vision to collective action ([https://ec.europa.eu/europeaid/decent-life-all-vision-collective-action\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/decent-life-all-vision-collective-action_en)); COM(2015) 44 final – A Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015 ([https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/com-2015-44-final-5-2-2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/com-2015-44-final-5-2-2015_en.pdf))

7 | Council Conclusions, Brussels, 25 June 2013, 11559/13: The Overarching Post 2015 Agenda (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11559-2013-INIT/en/pdf>); Council Conclusions, Brussels, 16 December 2014 (OR. en) 16827/14: A transformative post-2015 agenda (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16827-2014-INIT/en/pdf>); Council Conclusions, Brussels, 26 May 2015 (OR. en) 9241/15: A New Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015' (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9241-2015-INIT/en/pdf>)

8 | Trade, Environment, Climate Change, Security, Agriculture, Fisheries, Social policies, Migration, Research and innovation, Information technologies, Transport, Energy

## Executive Summary

Pacific (Papua New Guinea and Fiji), Eastern and Southern Africa (Madagascar, Mauritius, Seychelles, Zimbabwe), as well as in Central Africa (Cameroon). In 2014, negotiations were concluded with West Africa, the Southern African Development Community (SADC) EPA States and the East African Community (EAC). Negotiations for modern and comprehensive **Free Trade Agreements** are also on-going with emerging economies and developing countries in Asia, the European neighbourhood and Latin America.

Given the importance of the European and American markets to exporters from third countries, it is important to consider the possible impact on development of the **Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)**. Most studies agree that the possible effect of TTIP on developing countries should be limited and possibly positive. However, specific products or countries, in particular developing countries, may be impacted. The Commission intends to ensure the necessary monitoring throughout the negotiating process in order to anticipate risks, opportunities and any need for accompanying measures.

More than one-third of total EU development aid (ODA) currently supports trade related needs. Specific **Aid for Trade (AFT)**<sup>9</sup> programmes are conceived to help developing countries reap the benefits of new trade deals. With a total of EUR 11.7 billion in 2013, the EU and its Member States remained the most important AFT donor in the world with Africa the most important recipient of AFT programmes.

The EU continued to include specific provisions promoting sustainable development (core labour standards and decent work; environment protection through commitment to implement key multilateral environmental agreements, etc.), in all trade agreements concluded during the period covered by this report and further advanced the

implementation of the trade and sustainable development chapters of trade agreements already entered into force.

In 2014, the Commission and the High Representative adopted a proposal for an **integrated EU approach to the responsible sourcing of minerals originating from conflict-affected and high-risk areas** addressing the link between armed groups and the exploitation and trade in minerals in particular tin, tantalum, tungsten and gold. The proposal consisted of a draft Regulation setting up an EU system for supply chain due diligence and self-certification of responsible importers, accompanied by a Communication presenting the overall foreign policy approach on how to tackle the link between conflict and trade of minerals extracted in affected areas.

In May 2014, the Commission defined its expectations of the private sector in terms of **Corporate Social Responsibility and development** in a Communication entitled "A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries".<sup>10</sup> The private sector is considered as an essential partner in the fight against poverty, with a key role to play in achieving development objectives as part of core business strategies.

The approach on minerals builds upon an existing EU initiative, the EU Timber Regulation under the FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) Action Plan. This aims to combat illegal logging, which in itself is coherent across the themes of Trade and Finance, Climate Change and Food Security addressing both demand side measures for legal timber trade and supply side measures of governance, participation and legislation in the forestry sector that impacts on both climate change and food security in the context of the livelihoods of over one billion people dependent on forests.

9 | According to the WTO definition, there are six categories of AFT: Trade policy and regulations, Trade development, Trade-related infrastructure, Building productive capacity, Trade-related adjustment, Other trade-related needs. Categories 1, 2 and 6 correspond to standard "Trade-Related Assistance" (TRA), whereas all categories taken together are usually referred to as "wider Aid for Trade agenda" or AFT.

10 | COM(2014) 263, 13.5.2014

In 2014 the Commission published its revised **Intellectual Property Rights (IPR) Strategy** for the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries reaffirming the importance of taking into account third countries' level of development. Acknowledging that developing countries can host inventive and creative industries that stand to benefit from stronger IPR protection, the strategy aims to find a good policy balance between encouraging and rewarding innovation, and ensuring access for users and the public.

The EU has been active in supporting **domestic revenue mobilisation (DRM)** reforms in developing countries to help improve their capacity to increase revenues and to tackle tax evasion and avoidance by supporting the design of efficient, effective, fair and transparent tax systems in line with the principles of good governance in tax matters.

A **major independent study** of the economic benefits generated by the EU Trade regimes towards developing countries was concluded in 2015<sup>11</sup>. The study demonstrates that EU trade policy (in particular the GSP) have significantly increased the exports of developing countries and contributed also to their economic diversification. This double impact is greater for Least Developed Countries.



### Food Security

The **Common Agricultural Policy (CAP)** plays an important role in EU agriculture and its coherence with global food security objectives and development issues is essential. Significant progress has been made through CAP reform ensuring that food security is assured for citizens in the EU, with an approach that seeks to actively benefit the global community, particularly developing countries.

Following successive reforms, the CAP is now delivering support to EU farmers and rural communities in a manner that does not distort markets or trade. The **2013 reform of CAP** further **improved its market orientation** through the abolition of remaining production constraints (sugar production quotas will be abolished in 2017) and confirming the decision to end milk quotas in 2015.

The systematic use of export refunds to subsidise EU farm prices on the global market has been stopped since January 2014. In 1993, the CAP provided more than EUR 10 billion for export subsidies; in 2012 the CAP included no more than EUR 147 million. Today, all rates are currently set at zero. Moreover, in January 2014 the Commission agreed to **end the use of export refunds** for all products exported to African countries entering into a full economic partnership agreement (EPA) with the EU.

EU public funds are no longer used on a systematic basis to subsidise exports outside the EU. Hence, agriculture and food security are areas where the EU's efforts to enhance policy coherence for development are showing results. The Common Agricultural Policy and agricultural trade policy continue to align closely with development policy and are becoming increasingly development friendly.

The **Common Fisheries Policy (CFP)** sets out the rules for EU fisheries management within and outside EU waters. 2014 saw a wide ranging reform of the CFP entering into force with the aim of securing both fish stocks and the future livelihood of fishing communities by ending overfishing and ensuring that all fish stocks are brought to sustainable levels.

The CFP reform endorses the orientations that the Commission had set out in its 2011 Communication on the external dimension of the Common Fisheries Policy: in particular the need to create a new generation of Sustainable

11 | [https://ec.europa.eu/europeaid/trade-study-2015\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/trade-study-2015_en)



## Executive Summary

Fisheries Partnership Agreements (SFPAs), to make Regional Fisheries Management Organisations more effective, to fight Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing and to strengthen coherence between EU policies. The EU's efforts to **combat illegal, unreported and unregulated fishing** are recognised by many NGOs as world leading.

This external dimension of the CFP reform allows enhanced partnership between the EU and developing coastal states including a legal requirement that **bilateral fisheries agreements must be sustainable** and act as a tool to help promote long-term resource conservation and good governance.



### Climate Change<sup>12</sup>

The EU continues to show leadership and determination to tackle climate change and environmental protection. At the European Summit in October 2014, European leaders agreed that the EU should step up its efforts and **reduce its own emissions** by at least 40% compared to 1990 by 2030. It also contained the EU's commitment to increase the share of renewable energy to at least 27% and increase energy efficiency by at least 27%. The EU is on track to meet these targets.

It is estimated that emissions from deforestation and **forest degradation** in developing countries constitute around one-sixth of global CO<sub>2</sub> emissions, or one-eighth of all global greenhouse gas emissions. At the same time nearly one billion vulnerable people depend on these forests for food, water, shelter and energy. The UN programme for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+) could provide substantial benefits in addition to emissions mitigation including positive impacts

on biodiversity, climate change adaptation, low emission development and strengthening indigenous peoples' rights. The European Commission has committed approximately EUR 25 million a year to initiatives piloting REDD+ in Asia, Africa and Latin America.

The EU has played a leading role in promoting high levels of environmental protection in the negotiation of new agreements or amendments to **Multilateral Environmental Agreements** (MEA). These Agreements are the most appropriate instruments to address global and trans-boundary environmental challenges for both developed and developing countries. They are beneficial for developing countries pursuing economic development while improving environmental management through sustainable waste treatment, sustainable management of natural resources, better access to water and energy and better health outcomes from controlled pollution.

In 2014, the EU ratified the Nagoya Protocol on **Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits** arising from their utilisation. Many developing countries are hosts to particularly rich biodiversity, the conservation and sustainable use of which will improve if benefits arising from the use are shared more equitably. In implementing the protocol<sup>13</sup> the EU has established checkpoints in which EU users of genetic resources from other Nagoya Protocol Parties must produce a due-diligence declaration demonstrating that they have accessed those resources appropriately and the benefits will be shared. More generally, the EU continued to engage with developing country partners at bilateral and multilateral levels to make the Protocol fully operational.

Over the last two years the EU has continued to pursue efforts to **mainstream biodiversity objectives** into development policy enhancing the consistency and their mutual supportiveness.

<sup>12</sup> | This section includes environmental issues

<sup>13</sup> | In April 2014, the Council and the European Parliament adopted Regulation (EU) No 511/2014 on compliance measures for users from the Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable sharing of Benefits Arising from their Utilisation in the Union ("EU ABS Regulation"). The Regulation brings EU law in line with our international obligations under the Protocol

The same goes for the integration of **environmental protection requirements** into EU policies and activities, in particular to promote sustainable development. For instance, in development cooperation programmes the EU continues to promote high levels of environmental protection and sustainable use of natural resources by including these areas as focal sectors or integrating elements of environment protection into actions that address other policy sectors. This is also the case for the three main geographic instruments for EU development policy: the Development Cooperation Instrument<sup>14</sup> (DCI), the European Neighbourhood Instrument<sup>15</sup> (ENI) under the EU General Budget and the European Development Fund<sup>16</sup> (EDF).



### Migration

In 2013, 3.2% of the world population, 232 million people, were considered international migrants with almost half of all international migrants living in developing countries. The **EU's external migration policy – the Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)** - helps ensure policy coherence between migration and development policy. The first biennial Report on its implementation in February 2014, covering 2012-2013 found that significant progress had been made in strengthening political relations with third countries and regions and that GAMM is an efficient framework to engage third countries in policy dialogue and operational cooperation.

The EU development ministers meeting in the Foreign Affairs Council adopted conclusions on **"migration in EU development cooperation"** in December 2014, calling for strengthened action to address migration comprehensively including the development dimension.

Migration has consolidated its importance on the global development agenda in recent years. **The second High-level Dialogue on International Migration and Development**, organised by the UN General Assembly in October 2013, reaffirmed the political commitment to the link between migration and development and the need to consider migration in the context of the post-2015 development agenda. Harnessing the positive effects of migration was singled out as a priority topic for "A Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015". The European Agenda on Migration<sup>17</sup> presented by the European Commission in May 2015 underlines the need for stronger action to link migration and development policy in compliance with the EU Charter provisions, international human rights commitments and values.

Development issues are systematically included in the **bilateral and regional policy dialogues on migration** with partner countries with the aim of identifying opportunities and coordinating initiatives for stronger coherence.

The need to "maximise the development impact of migration and mobility to improve migration governance and cooperation in countries of origin, transit and destination and to promote the role of migrants as agents of innovation and development" was recognised in the **Declaration on Migration and Mobility**, adopted by the Fourth Africa-EU summit in April 2014.

**The Khartoum Process**, launched in November 2014, is a new framework for dialogue with partners in North and East Africa and confirms the political commitment to maximising the development impact of migration.

<sup>14</sup> | Regulation (EU) No 233/2014 of the European Parliament and the Council

<sup>15</sup> | Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and the Council

<sup>16</sup> | Council Regulation (EU) 2015/323 of 2 March 2015 on the financial regulation applicable to the 11th European Development Fund

<sup>17</sup> | COM(2015) 240 final

## Executive Summary

**Mobility Partnerships (MPs)** represent the most innovative and sophisticated framework for cooperation with partner countries in the area of migration and mobility. In 2013 and 2014, the EU signed four new MPs with Azerbaijan, Morocco, Tunisia and Jordan.

Strengthening the **development potential of remittances** remains a political priority for the EU and its Member States and the adoption of the Payment Services Directive 2 (PSD2) aims to enhance cost transparency, innovation, security and competition in the EU remittances market.

The EU has taken a number of initiatives to strengthen the links and coherence between humanitarian and development approaches to forced displacement in current crisis areas. As part of the EU's long term response to the **Syrian refugee crisis**, a Regional Development and Protection Programme (RDPP) for refugees and host communities in Lebanon, Jordan and Iraq was launched in December 2013. In February 2015 a new comprehensive strategy was approved in the field of relief, stabilisation and development in Syria and Iraq with a commitment of EUR 1 billion in funding for the next two years.



### Security

It is universally recognised that there can be no sustainable development without peace and security, and that peace and security will not be sustainable without development. The EU has made progress in a number of areas recently in addressing different security challenges by enhancing policy coherence.

The **EU Comprehensive Approach** from December 2013<sup>18</sup> is about working together better and enhancing the coherence, effectiveness and impact of the EU's policy and action, in particular in relation to conflict prevention and crisis resolution. It seeks to make best use of the

EU's collective resources and instruments. The Action Plan for 2015 – Taking Forward the EU's Comprehensive Approach<sup>19</sup> to external conflict and crises defines concrete initiatives to promote and consolidate the approach. In addition, the recent Joint Communication on Capacity Building for Security and Development proposes areas for further work to strengthen the EU's support in this field.<sup>20</sup>

Good examples of the progress in implementing the Comprehensive Approach are the **Strategy for Security and Development in the Sahel** and its extension to Burkina Faso and Chad (in addition to Mali, Mauritania and Niger) in March 2014 and the adoption of the **Strategy on Citizen Security in Central America and the Caribbean** in July 2014.

**EU's dialogue with, and support for, fragile and conflict affected states** is a key area of work for the implementation of the **New Deal for Engagement in Fragile States**, agreed at the 2011 Busan High level Forum on aid effectiveness. Supporting the New Deal principles, EU has put in practice a series of measures and tools for flexible procedures in crisis situations, for example in the context of the Ebola crisis nearly EUR 100 million have been allocated.

The EU has a long-standing involvement **supporting Security Sector Reform (SSR) programmes** in response to post-conflict, transitioning and developing countries. In 2013 alone the EU has committed EUR 2.89 billion to the sector of governance and civil society and a significant part of these allocations were channelled to improve the security and justice sectors in beneficiary countries.

The number of **Common Security and Defence Policy (CSDP)** missions has gradually increased and their mandates have often included building the capacities of peace and security actors in partner countries.

18 | JOIN(2013) 30 final, 11.12.2013

19 | SWD (2015) 85 final

20 | JOIN (2015)17final, 28.4.2015

## Key Challenges Ahead

Significant progress has been made over the past two years in implementing Policy Coherence for Development across all relevant EU policy areas. However, further improvements are possible and a number of current and future challenges will need to be addressed.

Implementing **UN Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security (WPS)** has required the concerted efforts of EU institutions and EU Member States in many policy areas and progress made includes that all EU delegations, as well as CSDP missions and operations, have nominated gender focal points.

A new **EU Conflict Early Warning System (EWS)** was rolled out globally in September 2014. The system looks at long-term risks for the emergence or escalation of violent conflict and is designed to close the gap between early warning and early action.

A revised **Union Civil Protection Mechanism was adopted in December 2013** putting more emphasis on disaster prevention and preparedness and striving to coordinate civil protection assistance and humanitarian aid. This coordination was very much evident in a number of recent emergencies, including the EU response to typhoon Hainan in the Philippines in November 2013<sup>21</sup> and to the Ebola crisis from March 2014 onwards<sup>22</sup>.

**The African Peace and Security Architecture (APSA)** provides a continent-wide framework for conflict prevention, management and resolution as well as peace support operations, humanitarian action and disaster management. The EU is the most important donor for APSA structures and policies.

21 | [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/philippines\\_haiyan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/philippines_haiyan_en.pdf)

22 | [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/wa Ebola\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/wa Ebola_en.pdf)



# EFFECTIVE DEVELOPMENT COOPERATION

Has the European Union Delivered?

**Comprehensive Study**

# Executive Summary

## Objectives of the Study

This study 'Effective Development Cooperation - Has the European Union delivered?' provides a detailed analysis of progress made by the European Commission and EU Member States (MS) in meeting their development effectiveness commitments made at the fourth High Level Forum on Aid Effectiveness that took place in Busan, Korea, 2011 and previous High Level Fora on aid effectiveness. The study provides evidence on progress achieved with respect to specific commitment areas with a focus on commitments identified as priority areas for the EU. It is expected that the analysis contained in this report will provide an additional source of evidence to help feed into the discussions around global progress in effective development cooperation at the Second High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC) in Nairobi, Kenya, 28 November - 1 December 2016 (HLM2). It provides a complementary source of evidence to the GPEDC 2016 Progress Report 'Making Development Cooperation More Effective'.

The study presents the results of work carried out over a period of 4 months in the run up to HLM2. The High Level Meeting aims to amplify the positive impact of development cooperation over the next 15 years. To this end, it will take stock of the implementation of development effectiveness principles and commitments; provide a learning space on development effectiveness, showcasing successful examples; identify innovative approaches to sustainable development that can be scaled up and, position the Global Partnership to effectively contribute to implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs) and the Addis Ababa Action Agenda (AAAA) on Financing for Development.

The EU plays an active role in the framework of the GPEDC and has defined its own priority areas for development effectiveness. These are articulated in Council Conclusions on the EU Common Position for the different High Level Meetings in 2011, 2014 and 2016. They include a series of commitments *inter alia* on i) transparency; ii) a stronger focus on sustainable results and the use of a common results-based approach; iii) engaging more deeply with the private sector as a partner in development; iv) a common approach to situations of conflicts and fragility; and v) Joint Programming.

The study covers all commitment areas with specific focus on priority areas for the EU. A separate printed brochure prepared by the same team of experts presents highlights of this study and focuses on EU priority areas only.

## Method and Analysis

The study was carried out in four phases including a desk review phase, a data collection and analysis phase, a stakeholders interviews/meetings' phase and finally, a report writing phase. The approach for data collection and analysis by the study team relied on a **combination of**

**different methods** including desk work to review the current literature; the preparation of a detailed questionnaire to cover all the required areas/principles; semi-structured interviews using questionnaires, physical and telephone interviews.

Several visits and telephone interviews were carried out to EU MS including Belgium, Germany, the Netherlands, Sweden and the UK. All EU MS were consulted and invited to host country visits. Further interviews were carried out during the GPEDC Technical Seminar held in Brussels on 19<sup>th</sup> of September 2016. In parallel, discussions were held with representatives of the Commission and its relevant business units and Delegations. The EU MS were consulted through discussions with representatives especially appointed for the purposes of this study. Other relevant international organisations such as the GPEDC Joint Support Team, representatives of the International Aid Transparency Initiative (IATI), Publish What You Fund, Civil Society Organisations, Private Sector and the Committee on Development of the European Parliament were also involved.

**Questionnaires** were prepared and shared with EU and its MS Officials to gather their views on progress made by their administration in each commitment area. Questions focused on the extent to which the Busan commitments are being embedded into EU Policy; the status of progress on each commitment area including concrete achievements and best practices, and finally, challenges in meeting the Busan commitments. Completed questionnaires were received from Austria, Belgium, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, German, Ireland, Italy, Lithuania, Luxembourg, Poland, Portugal, Romania, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, the Netherland and the UK. The following EU MS did not send replies to the questionnaires: Croatia, Cyprus, Greece, Latvia and Malta. The preliminary findings of the questionnaires were shared and discussed with EU MS during the GPEDC Technical Seminar in Brussels on 19-20 September 2016.

## Findings

### Transparency and Predictability

The **EU is a strong advocate of aid transparency** with many of its MS demonstrating significant political will and ambition to make their aid more transparent. The number of EU MS publishing to the IATI standard has been steadily increasing. Currently, 12 EU MS are already publishing aid information to IATI: Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Ireland, Lithuania, Netherlands, Romania, Spain, Sweden and UK, as well as the Commission (DG DEVCO, DG ECHO, DG NEAR and the Service for Foreign Policy Instruments (FPI), the European Investment Bank (EIB) and European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). Other EU MS have confirmed plans to publish their aid information to the IATI standard in 2016 and beyond, e.g. Italy, Slovakia, and Portugal.

**According to the 2016 Aid Transparency Index two EU MS, Sweden and the UK, have met the common standard in full**, whereas most EU MS have taken important steps towards implementing the commitment and achieved significant improvements. Denmark Germany and the Netherlands as well as departments of the Commission (DG NEAR, DG ECHO, and DG DEVCO) have partially met the Busan commitment. Belgium has made the most considerable improvement amongst the EU MS since the High Level Meeting in Mexico and has strongly advanced in this Index by moving up by 2 categories.

All EU MS report their aid data to the OECD-DAC Creditor Reporting System (CRS) and Forward Spending Survey (FSS), including the EU non-DAC donors. The Global Partnership also monitors progress on the implementation of the transparency commitments. The GPEDC Transparency Indicator assesses the extent to which development partners are making information on development cooperation publicly accessible and in line with the Busan transparency requirements. These requirements are covered by the three main systems of the common open standard, namely the OECD-DAC CRS and FSS, and the IATI. **Two EU MS, Belgium and Sweden, and the Commission** have scored 'excellent' or 'good' in all three assessments. **Ten EU MS and the Commission have achieved 'excellent' scores** in at least one of the three assessments and **sixteen EU MS achieved 'good' scores in one or several.**

An increasing number of EU civil society organisations (CSOs) and private companies now publish data to IATI, making development aid flows easier to trace across the development chain. In addition, the UK and the Netherlands have introduced requirements for CSOs and private companies involved in implementation of their projects to publish their progress reports to the IATI standard. Belgium will introduce the requirement in 2017.

Now that considerable progress has been made in terms of making the aid data available, the focus is moving towards the usability of the published data. The Commission and many EU MS have put aid transparency websites in place. Others are making use of their development cooperation websites to publish data about their projects. The Commission and EU MS have been supporting partner countries to import this data into their aid management systems to inform future country strategic programming, and to use of data for effective decision making and planning. The Commission, Belgium, France, and others are **funding projects to link IATI data automatically with local aid management systems** in Bangladesh, Democratic Republic of Congo, Honduras, Myanmar, Nepal, Colombia, Rwanda, Burkina Faso, Chad, Cote d'Ivoire, Kosovo, Madagascar, Moldova, Malawi and Senegal.

Slower progress is reported in improving the predictability of aid. However, the EU Institutions and Luxembourg have been significantly improving the predictability of their aid, and have almost met the 2015 target set for the Predictability indicator in the 2<sup>nd</sup> round of Global Partnership Monitoring.

Despite substantial progress made in this area, some key challenges remain in particular in terms of the quality of the data, as well as the limited awareness and capacity of the primary users. The quality of data still needs to be improved as the automatic exchange of data between different partner systems and IATI can only work if donor agencies provide data that is complete, of a common standard, and in a timely manner. More work also needs to be done to raise awareness and encourage the development financial institutions to be more transparent and accountable. This is especially important in the current environment, where more donors are using blending of funds, and as the participation of private sector in development is becoming important for delivering the SDGs. Finally, there is need for continued investments in ensuring that users are equipped with qualified staff to input and process the data.

## Country Ownership

The use of country systems was one of the first commitments placed at the heart of the 2005 Paris Declaration on Aid Effectiveness, and was further reinforced at the **Busan High Level Forum on Aid Effectiveness in 2011** when the EU and its MS agreed that "*the use and*

*strengthening of developing countries' country systems remains central to the efforts to build effective institutions".*

The EU and its MS are committed to using country systems - i.e. that development cooperation funds are channelled through some or all components in a partner country's national systems, respect the same laws, rules, procedures and formats and be managed by the same institutions. This is a fundamental objective to achieve sustainable development results, as highlighted in the **EU Common Position for the 2011 Busan High Level Forum**. However, despite engagement to the commitment, overall progress in the use of country systems has remained slow.

Data from the 2016 Global Partnership Monitoring exercise shows that the implementation of the commitment on using country systems is in decline in many EU MS. Whether to use country systems is not only decided based on technical assessments (PEFA, 7 Pillars assessment) but also remains a political decision. Nevertheless, five EU MS, namely Belgium, Denmark, Italy, Lithuania and Luxembourg, have made progress in increasing the level of use of country systems compared to the 2010 baseline monitoring data of Global Partnership Monitoring Framework. Denmark is leading amongst the EU MS by channelling almost 90% of its bilateral aid through country systems, followed by France and the UK (with 67% and 65% respectively). Seven EU MS (Belgium, Denmark, France, Ireland, Italy, Sweden, and the UK) are performing better than the global average of 50.1%. **The European Commission** has maintained its position almost at a constant level. It has made gains in the use of country systems, including both public financial management and procurement and has slightly increased the aid channelled through country systems to **45%** in 2015 as compared to **40%** in 2005.

**Use of budget support has generally decreased in the past two years** - both by EU development partners and more generally by development partners globally. However, the EU and its MS continue to promote the use of partner country systems throughout the budget cycle, where their quality allows, including the use of country systems at local and provincial level. Some EU MS are progressively adopting innovative and flexible tools as additional mechanisms to using country systems, including Finland, Italy, Luxembourg, Sweden and the UK.

The Commission has been providing budget support wherever possible. Budget support, by its very definition, makes use of country systems and develops partner governments' capacities and systems. By the end of 2014, 233 budget support programmes were being implemented in 84 countries for a total amount of EUR 11.18 billion. While by the end of 2015, the EU had ongoing budget support commitments of EUR 12.80 billion through 265 operations in 90 countries.

The Commission and many EU MS have made significant progress towards untying their aid. A number of EU MS have significantly increased the share of their aid that is untied as covered by the Untying Recommendation. Several EU MS can be considered as untying champions. The UK, for example, has fully untied 100% of its bilateral aid. Others such as Belgium, Denmark, Finland, France, Ireland, Italy, Luxembourg, and Netherlands follow closely with 90% of their aid untied. The **Commission** has also experienced a notable increase by raising the share of untied aid by around 20 percentage points, to 66% from the baseline value of 48% in 2010. However, despite progress made so far, more work remains to be done, both within the EU and beyond. Some EU MS lag behind, and tied aid levels continue to be very high: Austria (52%), Czech Republic (68%), Greece (78%), Poland (89%) and Portugal (65%), for example. However, the Commission and EU MS should progress towards ensuring that their development funds are both 'de jure' and 'de facto' untied.

Corruption and illicit financial flows are harmful to the economy and society. The EU has committed to take action at the internal and international level to fight corruption and illegal financial flows, both internally and externally. Internally, the EU's approach is to build safeguard measures within its own border and consequently adapting the internal framework policy measures to the needs of international partners including the development aid community through various initiatives in line with the reality of developing countries. Externally, the EU has signed the relevant international legal instruments promoting laws and practices that facilitate effective international cooperation and is committed to them. EU MS are signatories of several conventions aimed at combatting corruption and illicit financial flows, including the OECD Anti-Bribery Convention and United Nations Convention against Corruption (UNCAC). Twenty-two EU MS are signatories of the OECD Convention, while **all MS and the EU have signed UNCAC.**

The 2015 Transparency International Progress Report on Country Enforcement of the Anti-Bribery Convention lists **five EU MS** (out of the twenty-two analysed in the report) who are actively enforcing the OECD Anti-Bribery Convention: Austria, Finland, Germany, Italy and the UK. Good Practices can be attributed in this field to Belgium, Italy and Poland. However, challenges remain in particular as regards the complexity of the **phenomenon** with economic, social, political and cultural dimensions. An effective policy response cannot be reduced to a standard set of measures; there is no 'one size fits all' solution. Finally, **EU MS' anti-corruption strategies** need to be properly resourced if they are to go beyond being mere political statements.

### Managing Diversity and Reducing Fragmentation

Reducing fragmentation and effectively managing the diversity of aid - including the phenomenon of under-aided countries and sectors - has been increasingly recognised as a challenge since the **Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005)**. While the increasing number and diversity of actors involved in development cooperation broadens the potential for partnerships and creates new opportunities, this very diversity also increases the proliferation of channels, the fragmentation of interventions, and ultimately renders management of aid at the partner country level more challenging.

Partner countries and their development partners work together to mitigate the negative effects derived from diversity and fragmentation through a wide range of measures -for instance, the restriction of the number of sectors in partner countries; participation in EU Joint Programming processes; participation in country-led platforms for aid coordination; increased use of Delegated Cooperation; use of common financing mechanisms, when possible, such as Trust Funds; EU contribution to development effectiveness in international fora, such as the GPEDC.

Best practices in reducing fragmentation can notably be attributed to **Belgium, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Poland, Portugal, Slovak Republic, Spain, Sweden and the UK**. However, progress is hampered by 'traditional' bottlenecks in aid delivery, such as the trade-off between political interests of development partners and country priorities; agenda-setting by multiple actors coupled with discretionary decisions by development partners; an increase of earmarking through multilaterals; and the plethora of development actors that operate in a decentralised fashion at country level (CSOs, private sector, philanthropists etc.).

As one of the major EU flagship initiatives for development effectiveness, **EU Joint Programming** aims at improving the joint planning of development cooperation by the EU and



its MS. The EU pays particular attention to Joint Programming as reflected in the recent adoption of Council conclusions on stepping up Joint Programming on 12 May 2016. The Council states that the EU and its MS are committed to strongly support partner countries in delivering on the 2030 Agenda for Sustainable Development and recognise the value of a Joint Programming approach, notably to strengthen a coordinated and strategic EU response.

Since 2011, 37 countries have adopted Joint Programming roadmaps; 30 countries have a Joint analysis and 25 countries present a Joint strategy. Evidence collected indicates the **progressive use** of the 'deliverables' of Joint Programming - such as joint analysis and the development of a Joint Country Strategy, including priority sectors and agreement on Division of Labour between the EU and its MS. In addition, the Commission, Belgium, the Czech Republic, Denmark, Finland, Luxembourg, and the Netherlands have designed Joint Programming guidelines. Some EU MS (Denmark, France, the UK and the EU) synchronise their cooperation with all their partners' cycles, while others (Belgium, Germany, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Luxembourg, and Portugal) synchronise with some of their partner countries' cycles. Austria's country strategies are by default aligned with partner countries' programming cycles, wherever a national programming cycle exists.

Another area where the EU MS are making progress is in the **use of partner country's results frameworks** for monitoring and evaluating their contribution to development results through Joint Programming processes. The EU and its MS have made widespread use of country-owned results frameworks.

**Many countries still receive insufficient assistance.** The geographical gaps in aid distribution, commonly known as **aid orphans**, are a consequence of the complexity of the current global development cooperation system, which is still marked by un-coordinated allocation practices. At the heart of this problem lies donor partners' tendency to make aid allocations without considering other providers' decisions. The collective impact of individual donors' decision-making leads therefore to imbalances in the global distribution of aid.

### Focusing on Development Results

The Paris Declaration highlights that "Managing for results means managing and implementing aid in a way that focuses on the desired results and uses information to improve decision-making". This implies that actors in donor organisations use information and evidence on results, collected through monitoring and evaluation to inform decision-making on the design and delivery of their programmes.

Considerable progress has been made by EU development partners with respect to their commitment to focus on results including their reliance on country-level results frameworks in their programming, implementation and evaluation. This process is becoming increasingly more inclusive through the involvement of non-state actors such as the private sector and civil society. At the EU level, **the Commission has played a leading role** in supporting partner countries' results frameworks, and is providing centralised coordination for the EU MS contributions to progress.

The average use within the Commission and MS group of Partner Country Results Frameworks is 54% for their new programmes, with Luxembourg, Spain and Austria scoring well above 80% (96%, 92% and 81% respectively) followed by Finland (75%), Belgium and the Commission with 74%. In addition, most EU MS that are engaged in Joint Programming processes have gone one step further still, through participating in the development of

common results frameworks in the context of Joint Strategies. These common results frameworks help facilitate common reporting, transparency and accountability of development funding by bringing development partners together around a single joint set of results and indicators.

EU MS are starting to **build a results culture** by creating a network on the effectiveness and quality of aid. The EU and its MS are participating in **joint evaluations** and '**collaborative evaluations**' (from both donor and partner country perspective) of various programmes in partner countries. The EU and its MS have been undertaking **reforms of the monitoring and evaluations systems**. **In addition, the EU and some EU MS** (Denmark, Finland, France, Germany and Sweden) participate in the Global Partnership Initiative (GPI) on 'Results and Mutual Accountability', co-chaired by Switzerland and Bangladesh.

Best practices in focusing on Development Results can be attributed to Austria, Belgium, Finland, France, Germany, Ireland, Luxembourg, Spain, and Sweden. Despite progress made, some challenges remain -such as the fact that most donors continue to use their own results frameworks, the continued gap at country level between planning and budgeting functions; and the need for sustained national leadership for example.

### Inclusive Partnerships

The 2011 Busan Forum put Inclusive Partnerships at the centre of the development effectiveness agenda, highlighting the need to have a stronger engagement of civil society organisations, local authorities, national parliaments and the private sector; and increased gender equality. So far, progress is being reported and some tangible results illustrate the EU and its MS leading role in promoting inclusive partnerships.

**Working with CSOs:** The importance of CSOs as independent development actor is now widely recognized. However, despite successful achievements, CSOs still face many obstacles due to political, economic and social constraints. For that reason, the promotion of an enabling environment for CSOs remains a priority. The 2012 Commission Communication '**The Roots of Democracy and sustainable development**' reflects how an empowered civil society is a crucial component of any democratic system and recognizes the critical role of CSOs as governance actors. Following the Communication, the Commission signed 23 Framework Partnership Agreements with major international and regional networks of civil society covering all regions of the world and a wide array of fields of intervention such as anti-corruption, gender, accountability, human rights, political and social inclusion or economic empowerment.

**Working with National Parliaments and local authorities:** Continued efforts are taking place to better engage different official actors at various levels. **National Parliaments** are being supported to strengthen their capacities and perform their role. This is accompanied by the promotion of inter-parliamentary cooperation between EU MS and partner countries. **Local authorities** are also encouraged to participate more actively in development processes. In May 2013 the Commission Communication '**Empowering local authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes**' proposed a more strategic engagement with both representatives of local authorities and their associations in partner countries. Promoting a territorial approach to local development through the interaction with different actors (communities, civil society and private sector) of the territory. In January 2015, the Commission signed 5 Framework Partnership Agreements with major international and regional associations of local authorities. These agreements cover all regions of the world, and

a wide array of areas: decentralisation, transparency, accountability, good and inclusive local government, and the localisation of the SDGs.

There is a full commitment to the **advancement of gender equality** in all spheres of life, in the recognition that it is both an end in itself, and a pre-requisite for sustainable and inclusive development. Gender is addressed in the **EU Plan of Action for Gender Equality and Women's Empowerment in Development**, widely known as the 'EU Gender Action Plan', adopted in 2010 and revised in 2015, in which the EU commits to implement the following areas through all spheres of EU external action: ensuring girls' and women's physical and psychological integrity; promoting the social and economic rights/empowerment of women and girls; strengthening girls' and women's voice and participation; and shifting the institutional culture to deliver more effectively on EU commitments.

**Working with the private sector:** All around the world, the private sector is the main engine for growth and job creation. The 2030 Agenda recognises that it is the private sector resources and activities that shall play a decisive developmental role in creating the new economy; a more inclusive economy, with equal importance attached to financial, environmental and social dividends. The EU leads in catalysing resources and engagement towards such a paradigm shift, recognising the importance of structured dialogue and collaboration between public, private and civil society.

Substantial progress can be noted at the policy level: engaging private sector stakeholders in policy dialogue and advocacy to improve the business environment. Key specific EU policy documents in the area include the 2014 Council Conclusions and Communication '**A stronger role of the private sector in development cooperation**'; the October 2015 Commission Communication '**Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy**', the May 2016 **Council Conclusions on the EU and Responsible Global Value Chains**. The recently proposed **External Investment Plan** would provide, for the first time, an **integrated approach to boosting investments** in Africa and the Neighbourhood in order to contribute to reaching the sustainable development goals by 2030, implement the Addis Ababa Action Agenda (AAAA) on Financing for Development and tackle some of the root causes of migration. In addition to EU level policy undertakings, **individual EU MS have adopted specific policy documents to engage with the private sector** in international development (Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, Poland, Slovakia, Spain and the UK), and so has the Commission.

The EU and its MS are supporting an increasing number of **dialogue platforms** and facilities such as the Africa Business Forum and the EU Blending Framework. With respect to Aid for Trade, considerable progress has been achieved in terms of increased focus on the development potential of trade.

While inclusive partnerships have been fully incorporated in the thinking and doing of development cooperation, and both the EU and its MS are active supporters, results are still difficult to systemise and further efforts are needed to evaluate the success of inclusive partnerships.

## Climate Change Financing

Climate action is a major strategic challenge for EU external policy-making in development aid and cooperation. Overall, the **EU and a number of MS are increasing their public finance contributions to climate change**, while continuing to invest in domestic climate action. The EU and its MS are the **largest contributors to the UNFCCC and Kyoto Protocol funds**.

The EU is also the **largest contributor of climate finance to developing countries** and the biggest aid donor, reaching the highest level ever in 2015 at EUR 68 billion. Within this context, the **Multiannual Financial Framework for the period 2014-2020** targets at least 20% of total EU spending on climate-related action, reflecting the EU's strategic priority to address climate change. This would represent an estimated amount of EUR 11.6 billion for climate change under external aid, **more than a threefold increase** compared to the amount committed over the 2007-2013 period.

### South-South and Triangular Cooperation

**South-South Cooperation** describes the exchange of resources, technology, and knowledge between developing countries to help each other address their development challenges. Policy documents are relatively limited in this field. Reference is made to the concept in **The European Consensus on Development Cooperation (2005)**, the **EU Common Position for the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness (2011)**, the **European Neighbourhood Instrument** and the **Cotonou Partnership Agreement**.

The inclusion of a reference to South-South cooperation at EU level dates back to the 18th December 2006 when the European Parliament and the European Council established the **Development Cooperation Instrument (DCI)** which foresaw the integration of both North-South and South-South networking and advocacy practices. Three years later, on 17th November 2009, the EU requested EU MS to look into options for South-South and triangular cooperation. The Council Conclusions on an **Operational Framework on Aid Effectiveness** created the basis for a more relevant role of South-South cooperation and triangular cooperation between the EU, developing countries and emerging donors, which led to the adoption of the **Council Conclusions on the EU contribution to the High-Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development**.

Both the EU and its MS report interest and progress in promoting South-South and/or triangular cooperation. Key highlights of progress can be attributed to the **Czech Republic, Denmark, France, Germany, Italy** and the **UK**. Despite the strong logic behind the potential use of South-South and triangular cooperation, the actual uptake of these modalities remains limited for the time being. Though this could be attributed to various factors, overall, adequate formulas for smooth transition from other traditional forms of cooperation, considered trustworthy and attractive for all parties, still need to be further developed and anchored.

### Fragility and Resilience

Fifty countries and economies are currently on the fragile states' list compiled by the OECD countries which includes countries with a "*heightened exposure to risk combined with a low capacity to mitigate or absorb these risks*" potentially leading to "*violence, conflict, chronic underdevelopment and protracted political crisis...*" With 1.4 billion people and 43% of the world's people living on less than USD 1.25 a day, some of these fragile states are also an increasing source of irregular migration.

The international community agreed at the 2011 Busan Forum on a new approach for support aimed at fragile and conflict-affected states, and decided to invest in resilience and risk reduction to increase the value and sustainability of development efforts. Governments reached a 'New Deal for Engagement in Fragile States' to address conflict and fragility by

calling for greater transparency, country leadership and use of country systems, and conflict-sensitive programming.

The EU and its MS are responding to the Busan Commitments in support to fragile states. As a signatory of the New Deal, they are committed to continue with the implementation of the agreed commitments, including support to the selected pilot countries, and participate actively in the International Dialogue of Peace-building and State-building that constitutes the 'New Deal'.

Since 2014, the EU and most of its MS have further adapted their procedures to the specificities of fragile and conflict-affected countries. Resilience also figures now as a key focus area for the EU and most of its MS as reflected in their policy documents.

The EU has developed policy guidelines and instruments since 2014 to help the EU and its MS combine a unique set of policies and tools ranging from diplomacy, security and migration, to development and humanitarian aid in fragile and vulnerable areas.

The Bêkou Fund set up by the Commission, France, Germany and the Netherlands contributes to the stabilisation process in the Central African Republic since 2014. The EU also supports fragile and crisis-prone countries with initiatives such as Supporting the Horn of Africa Resilience (SHARE) in East Africa, The Global Alliance for Resilience Initiative (AGIR) in the Sahel and West African Region and the RESET programme (Resilience building) in Ethiopia. In addition, the EU has contributed to the implementation of the New Deal through State Building Contracts in 15 countries, mainly in sub-Saharan Africa.

EU support to fragile states speaks for itself: 8 out of the 20 top providers of ODA to fragile states and economies are from the EU. In addition, the EU institutions are the second provider after the USA. Over half of EU's bilateral development funding will continue to go to fragile and conflict affected states for the years 2014-2020. Some MS have made explicit commitments to support fragile states: the new UK Aid Strategy makes the commitment to allocate 50% of DFID's budget to fragile states and regions in every year. Belgium has also committed to allocate at least 50% of its ODA to Least Developed Countries and more than half of Germany's bilateral cooperation partners are fragile states.

Addressing fragility and strengthening resilience relies on adopting a comprehensive approach to relief, development and governance, including peace and security. The EU and its MS are therefore putting an increased focus on resilience-building, bringing together humanitarian assistance, long-term development cooperation and on-going political engagement. Efforts to link relief, rehabilitation and development (LRRD) remain integral to such activities. The EU and its MS are also progressively building effective links between the resilience agenda and the New Deal of Engagement in Fragile States as the way forward to contribute to the 2030 Agenda and the SDGs.



© European Union / Credit: K. Tafvelin  
Artwork by Kenya Graffiti artists:  
Bebeto Ochieng Thufu and Kenneth Otieno  
European Development Days, 15-16 June 2016

Strasburgo, 22.11.2016  
SWD(2016) 388 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**Valutazione del consenso europeo del 2005 per lo sviluppo che accompagna l'iniziativa  
"Proposta relativa a un nuovo consenso europeo in materia di sviluppo"**

**Sintesi**

*che accompagna il documento*

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

**Proposta relativa a  
un nuovo consenso europeo in materia di sviluppo  
Il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro**

{COM(2016) 740 final}  
{SWD(2016) 387 final}  
{SWD(2016) 389 final}

## Documento di lavoro dei servizi della Commissione

### Valutazione del consenso europeo del 2005 per lo sviluppo che accompagna l'iniziativa "Proposta relativa a un nuovo consenso europeo in materia di sviluppo"

## SINTESI

Il presente documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD) accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo "Proposta relativa a un nuovo consenso europeo in materia di sviluppo". In linea con la tabella di marcia<sup>1</sup>, il documento di lavoro ha l'obiettivo di fornire una panoramica dei risultati degli esercizi di valutazione disponibili. Il presente documento analizza la misura in cui l'UE e gli Stati membri hanno allineato le rispettive politiche e strategie agli obiettivi, ai valori e ai principi del consenso europeo in materia di sviluppo<sup>2</sup> ed esamina in quale misura il consenso ha guidato le attività di cooperazione allo sviluppo assegnate all'UE e la loro attuazione.

I risultati indicano che gli obiettivi del consenso europeo, quali la riduzione della povertà, lo sviluppo sostenibile e il perseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) sono stati in linea generale integrati dall'UE e dagli Stati membri nelle rispettive politiche di sviluppo. È stato osservato un ampio allineamento anche con i valori comuni del consenso, quali il rispetto dei diritti umani, le libertà fondamentali, la pace, la democrazia, il buon governo, la parità di genere, lo Stato di diritto, la solidarietà e la giustizia. Un notevole grado di allineamento è stato registrato tra i principi del consenso (la titolarità e il partenariato, il dialogo politico, la partecipazione della società civile, la parità di genere e la gestione della fragilità statale) e le politiche dell'UE e degli Stati membri, anche se alcuni principi non sono sempre stati seguiti da strategie chiaramente definite. Per quanto riguarda l'obiettivo di lavorare meglio insieme, l'UE e gli Stati membri hanno dato prova di elevati livelli di impegno per rafforzare il coordinamento e la complementarità e per migliorare l'efficacia degli aiuti e dello sviluppo, come dimostrano il loro ruolo di guida in sede internazionale e i passi concreti compiuti per migliorare la trasparenza, anche per quanto riguarda i partenariati e il coordinamento, in quest'ultimo caso mediante progressi significativi nella programmazione congiunta.

Gli elementi fattuali confermano la pertinenza e l'efficacia del consenso nell'orientare la cooperazione allo sviluppo dell'UE e nel contribuire al perseguimento dei suoi obiettivi, in particolare la riduzione della povertà, più specificamente attraverso un sostegno alla sicurezza alimentare, all'istruzione e alla sanità, e attraverso la crescita, segnatamente attraverso un sostegno alla stabilità macroeconomica, al commercio e alle infrastrutture. Analogamente, il consenso si è tradotto in una differenziazione degli stanziamenti di risorse verso i paesi più bisognosi, nell'uso di modalità di aiuto innovative e in un maggiore impegno per la coerenza delle politiche per lo sviluppo.

---

<sup>1</sup>[http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016\\_devco\\_003\\_european\\_consensus\\_on\\_development\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_devco_003_european_consensus_on_development_en.pdf)

<sup>2</sup> Disponibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2006%3A046%3A0001%3A0019%3AEN%3APDF>



In base alle verifiche inter pares del comitato di aiuto allo sviluppo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE/DAC), il consenso è stato un "grande successo strategico"<sup>3</sup> e una "pietra miliare"<sup>4</sup>. Gli elementi di prova mostrano in effetti che il consenso ha avuto un valore aggiunto nel promuovere una visione comune e condivisa per la cooperazione allo sviluppo dell'UE e degli Stati membri, e che ha avuto un impatto diretto nell'elaborazione delle politiche di sviluppo dei nuovi Stati membri. Il consenso ha inoltre svolto un ruolo importante per orientare la cooperazione allo sviluppo dell'UE, che si è progressivamente adattata alle priorità e ai principi in esso delineati. Il consenso ha inoltre aumentato il valore aggiunto dell'UE fornendo all'Unione un ruolo di primo piano, ad esempio nel promuovere la programmazione congiunta e nell'esprimere la posizione dell'UE e degli Stati membri nell'ambito di accordi internazionali. Nel complesso, il consenso ha svolto un ruolo essenziale nel promuovere e dare un nuovo impulso alla politica di sviluppo dell'UE.

---

<sup>3</sup> Valutazione inter pares OCSE/DAC della Comunità europea, 2007, disponibile (in inglese) all'indirizzo <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/38965119.pdf>, pag. 13.

<sup>4</sup> Valutazione inter pares OCSE/DAC dell'Unione europea, 2012, disponibile (in inglese) all'indirizzo <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/50155684.pdf>, pag. 28.



ALTO RAPPRESENTANTE  
DELL'UNIONE PER  
GLI AFFARI ESTERI E  
LA POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 7.6.2017  
JOIN(2017) 21 final

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Un approccio strategico alla resilienza nell'azione esterna dell'UE**

{SWD(2017) 226 final}

{SWD(2017) 227 final}

## 1. Introduzione

L'UE e gli Stati membri hanno creato un solido quadro strategico per guidare l'azione esterna dell'Unione europea, sancito nell'articolo 21 del trattato e nella strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea<sup>1</sup> (“strategia globale dell'UE”) e legato agli impegni assunti a livello mondiale e regionale. Ora il problema è come sostenere i progressi dell'agenda trasformativa che l'UE si è fissata nel contesto di un mondo più connesso, controverso e complesso. La strategia globale dell'UE individua nel rafforzamento della resilienza a livello di Stato e di società una parte della risposta a questa sfida.

La presente comunicazione congiunta intende individuare in che modo un approccio strategico alla resilienza possa aumentare l'impatto dell'azione esterna dell'Unione e sostenere i progressi verso gli obiettivi unionali di sviluppo, umanitari e di politica estera e di sicurezza a fronte della maggiore fluidità del panorama delle sfide mondiali e dei rischi illustrati nella strategia globale dell'UE. Riconosce la necessità di abbandonare gli obiettivi di contenimento delle crisi per orientarsi verso un approccio alle vulnerabilità più strutturale, di lungo termine, non lineare, che si focalizzi sulla previsione, la prevenzione e la preparazione.

Sostiene che in un contesto in rapida evoluzione occorre un approccio che poggi su un dialogo politico attivato in modo coerente, sulle risorse diplomatiche dell'Unione e degli Stati membri, sull'assistenza dell'UE e sul dialogo settoriale, su iniziative bilaterali; propone infine i principi e metodi di lavoro che occorre predisporre per attuarlo. Si basa sull'esperienza acquisita nell'attuare la comunicazione della Commissione del 2012 sulla resilienza<sup>2</sup> (che continua a orientare i lavori pertinenti dell'UE) e su quella maturata promuovendo la resilienza unionale nell'affrontare complesse sfide di politica interna.

La presente comunicazione congiunta riconosce inoltre che l'UE non è al riparo dalle pressioni che subiscono i partner esterni, e che la politica estera dell'UE può contribuire a rafforzare la resilienza all'interno dell'Unione stessa: in questo spirito propone di stabilire collegamenti tra politica interna ed esterna, in particolare per quanto riguarda l'agenda europea sulla sicurezza.

## 2. Approccio strategico alla resilienza nell'azione esterna dell'UE

**Un quadro politico ambizioso.** L'UE si è intensamente prodigata negli ultimi anni per ridefinire il quadro della propria politica estera in un contesto mondiale in rapida evoluzione. Questo nuovo quadro comprende obiettivi multilaterali quali l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e il quadro di Sendai per la

---

<sup>1</sup> “Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte. Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea”. Giugno 2016.

<sup>2</sup> “L'approccio dell'Unione alla resilienza: imparare dalle crisi della sicurezza alimentare”. COM(2012) 586 final del 3 ottobre 2012.

riduzione del rischio di catastrofi, gli impegni ad agire adottati in occasione del vertice umanitario mondiale, le sostanziali revisioni che l'UE ha apportato alla politica europea di vicinato, alle relazioni con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, al consenso europeo sullo sviluppo, e la creazione di un nuovo livello di ambizione nella politica di sicurezza e di difesa dell'UE. La dichiarazione di Roma ha riconfermato l'impegno dell'UE a svolgere un ruolo più incisivo sulla scena mondiale.

**Maggiore fluidità nel panorama delle sfide e dei rischi nel mondo.** L'UE saprà portare avanti questa agenda nel contesto di un mondo in cui il cambiamento si fa sempre più rapido e sempre più dirompenti le pressioni sugli Stati, la società, le comunità e i cittadini; pressioni che, enfatizzate dal ritmo senza precedenti della globalizzazione, spaziano dai cambiamenti demografici e climatici, dalle sfide ambientali e migratorie che travalicano il potere di contrasto dei singoli Stati, agli shock economici, all'erosione della coesione sociale a causa delle carenze nelle istituzioni e nella governance, ai conflitti, all'estremismo violento e agli atti di poteri esterni volti destabilizzare chiunque sia considerato un avversario. Una costante pressione grava sul rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e notevoli sono i bisogni sul piano umanitario e di sviluppo cui non si riesce a far fronte.

Le vulnerabilità e fragilità croniche del grande vicinato dell'Europa aggravano l'impatto di tali pressioni, ostacolando lo sviluppo di intere regioni, con potenziali ricadute oltre le rispettive frontiere.

**Rafforzare la resilienza per sostenere i progressi.** La comunicazione della Commissione del 2012 sull'approccio dell'UE alla resilienza ha definito la resilienza "l'abilità di un individuo, una famiglia, una comunità, un paese o una regione di sopportare stress e shock, adattarsi e riprendersi velocemente"; la strategia globale dell'UE definisce ulteriormente tale idea come "un concetto ampio, che comprende tutti gli individui e le società nel loro complesso" caratterizzato da "democrazia, fiducia nelle istituzioni e sviluppo sostenibile, e da capacità di riforma". Il sostegno alla resilienza a tutti i livelli è quindi parte integrante del nuovo consenso europeo sullo sviluppo.

L'approccio strategico dell'UE alla resilienza mira a conseguire e sostenere l'ambiziosa serie di obiettivi dell'azione esterna unionale illustrati sopra, rafforzando:

- la capacità di adattamento di Stati, società, comunità e singoli individui alle pressioni politiche, economiche, ambientali, demografiche e sociali, al fine di consolidare i progressi verso gli obiettivi di sviluppo nazionali;
- la capacità di uno Stato - in situazioni di forte pressione - di costruire, sostenere o ripristinare le proprie funzioni essenziali e la coesione sociale e politica di base, in modo tale da garantire il rispetto della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti umani e fondamentali e promuovere la sicurezza e il progresso inclusivi e a lungo termine;

- la capacità di società, comunità e singoli individui di gestire le opportunità e i rischi in maniera pacifica e stabile, per costruire, sostenere o ripristinare i mezzi di sussistenza in situazioni di forte pressione.

Le dieci considerazioni orientative riportate in allegato identificano alcuni dei principali elementi metodologici che daranno forma a questo lavoro.

### **3. Attuazione dell'approccio strategico alla resilienza**

Gli interventi verteranno su sui tre seguenti assi tra loro interconnessi:

- estendere il contributo dell'azione esterna dell'UE per rafforzare la resilienza dei paesi partner e dei rispettivi cittadini, consolidando e concretando gli impegni assunti in materia;
- arricchire il dialogo politico settoriale con i paesi partner grazie sia all'esperienza che l'Unione ha acquisito nel promuovere la resilienza nella propria politica interna, sia alla propria base di ricerca;
- provvedere a che la politica esterna dell'UE contribuisca effettivamente alla resilienza all'interno dell'Unione.

Questi interventi saranno ancorati all'impegno dell'UE a favore della democrazia e dei diritti umani e fondamentali.

#### **3.1 Estendere il contributo dell'azione esterna dell'UE per rafforzare la resilienza dello Stato, della società e della comunità nei paesi partner**

L'Unione continuerà ad attuare il piano d'azione per la resilienza 2013-2020, secondo quanto indicato nelle conclusioni del Consiglio del 2013 sull'approccio dell'UE alla resilienza, ma tale approccio sarà esteso alla resilienza dello Stato, della società e della comunità in forza del nuovo consenso europeo sullo sviluppo e verterà maggiormente sulla necessità di affrontare i problemi inerenti alle crisi prolungate, ai rischi di conflitto violento e ad altre pressioni strutturali, tra cui il degrado ambientale, i cambiamenti climatici, la migrazione e gli sfollamenti forzati.

L'approccio è in linea con gli impegni assunti dall'UE nell'ambito dell'Agenda 2030, in particolare quello di “non lasciare indietro nessuno”, e con l'impegno dell'obiettivo di sviluppo sostenibile 16: “promuovere società pacifiche e inclusive per lo sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia e costruire istituzioni efficaci e inclusive, in grado di rendere conto del loro operato”.

#### **Resilienza e società inclusive e partecipative**

Una solida serie di dati comprova il nesso esistente tra le società inclusive e partecipative con istituzioni responsabili, trasparenti e democratiche, da un lato, e lo sviluppo sostenibile e la

prevenzione dei conflitti violenti, dall'altro. Sul versante opposto, le carenze nella governance, nella democrazia, nei diritti umani, nello Stato di diritto e nella parità di genere, la corruzione, l'assottigliarsi degli spazi per la partecipazione dei cittadini e della società civile mettono a dura prova l'efficacia degli sforzi di sviluppo in qualunque società. La qualità della governance e della pubblica amministrazione determina i risultati di un paese in tutti i settori pubblici, ne definisce la prosperità economica, la coesione sociale e territoriale e la crescita sostenibile. Le società resilienti poggiano su uno sviluppo socioeconomico sostenibile ed equilibrato che prevede e affronta alla radice le disuguaglianze socioeconomiche e le vulnerabilità. Questa interpretazione è al centro dell'approccio dell'UE alla resilienza dello Stato e della società.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *continuare a sostenere gli sforzi nazionali, secondo le esigenze e il contesto di ciascuna società, per costruire Stati democratici, istituzioni responsabili e trasparenti, riformare il settore della sicurezza, rafforzare lo stato di diritto, la crescita inclusiva e su larga scala e l'occupazione, i processi decisionali partecipativi e l'accesso del pubblico alle informazioni. Sarà rivolta particolare attenzione alla partecipazione delle amministrazioni, delle comunità locali e dei portatori d'interesse della società civile.*

**La resilienza in pratica – capacità di resilienza in situazioni post conflittuali:  
il caso della Nigeria**

Affrontare le vulnerabilità e fragilità dell'Africa è una priorità mondiale, che richiede l'azione collettiva di tutti i portatori d'interesse per affrontare le sfide interconnesse di povertà, disuguaglianza, conflitti, estremismo violento e minacce climatiche. Il persistere delle crisi nella regione ha ripercussioni significative sull'Unione europea.

La risposta dell'UE alla crisi nella Nigeria settentrionale è un esempio di approccio integrato alla resilienza, basato su un'analisi comune (condotta insieme alla Banca mondiale e all'ONU) e una pianificazione strategica comune. Il consistente pacchetto di assistenza è inteso a migliorare la resilienza delle vittime del conflitto e ad avviare la ricostruzione nella Nigeria nordorientale: partendo dall'attuale reazione all'emergenza, muove gradualmente verso la ripresa e la ricostruzione utilizzando i fondi degli aiuti umanitari e dello sviluppo.

**La resilienza in pratica – resilienza e sostegno ai nostri partner nei cinque principi guida dell'UE nei confronti della Russia**

La resilienza interna è parte integrante della politica esterna dell'Unione nei confronti della Russia. Nei cinque principi guida convenuti nel marzo 2016 il Consiglio "Affari esteri" riconosce la necessità di rafforzare l'impegno con un vicinato che si estende sino all'Asia centrale e di rafforzare la resilienza dell'UE, in particolare per quanto riguarda la sicurezza

energetica, le minacce ibride, la comunicazione strategica. S'intende in tal modo garantire che sia l'Unione sia i paesi partner limitrofi restino liberi nelle proprie scelte politiche, diplomatiche e economiche, riducendo le possibilità d'influenza esterna o coercizione.

## **Resilienza economica**

Una componente essenziale della resilienza globale di un paese è quella economica, fortemente correlata ad altri aspetti della resilienza. Una migliore resilienza economica implica politiche macroeconomiche sane e l'attenta considerazione di altri fattori: prevedere un adeguato finanziamento delle infrastrutture necessarie per fornire servizi pubblici essenziali, una maggiore diversificazione dell'economia con un approvvigionamento energetico efficiente e sicuro, le necessarie misure finanziarie per far fronte all'emergenza e quelle intese ad assicurare la continuità delle attività commerciali e la tutela dei servizi essenziali e delle strutture di base in caso di shock.

Se da un lato la stabilità macroeconomica è fondamentale per lo sviluppo sociale, dall'altro le politiche macroeconomiche di stabilizzazione e aggiustamento possono comportare costi, e le conseguenti pressioni rischiano di aggravare le disuguaglianze e tensioni sociali già esistenti, soprattutto quando a risentirne sono i più vulnerabili. È necessario definire politiche volte ad attenuare tali effetti. Il potenziamento delle capacità statistiche e di previsione è condizione necessaria per migliorare il processo decisionale politico e il monitoraggio.

La resilienza economica richiede anche la creazione delle condizioni per ottenere crescita sostenibile e inclusiva, investimenti e finanziamenti; questo processo inizia con un'economia diversificata non eccessivamente dipendente da singoli settori o imprese in un ambiente favorevole alla crescita di nuove imprese e PMI; la promozione dell'economia circolare, che riduce la dipendenza dalle risorse, può contribuire al conseguimento di questo obiettivo. Inoltre, i lavoratori potranno adeguarsi più facilmente ai cambiamenti strutturali se sarà loro garantita la possibilità di accedere alle competenze necessarie e alla formazione.

Gli investimenti dall'estero possono migliorare l'economia dei paesi, ma devono andare di pari passo con la concessione di incentivi alle multinazionali per garantire il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti dei lavoratori.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *sostenere i paesi partner nello sviluppo della resilienza economica, fondata sulla stabilità macroeconomica e accompagnata da misure volte a promuovere la crescita inclusiva e ridurre il potenziale impatto negativo transitorio su alcuni gruppi della società; in questo contesto occorre prestare particolare attenzione allo sviluppo di competenze, alla creazione di posti di lavoro dignitosi, alla protezione sociale, all'emancipazione economica dei gruppi svantaggiati;*
- *collaborare con la Banca europea per gli investimenti, le altre istituzioni finanziarie internazionali, con le organizzazioni di settore e le parti sociali per promuovere*

*quadri d'investimento per la resilienza economica e sociale, fondati sullo sviluppo economico inclusivo, la creazione di posti di lavoro, la promozione dell'imprenditoria e l'accesso ai finanziamenti; nel perseguire gli obiettivi dell'agenda dovrebbe valorizzare appieno il piano per gli investimenti esterni.*

### **Maggiore attenzione alle esigenze risultanti da crisi persistenti**

Il livello del bisogno umanitario dovuto agli sfollamenti per conflitti violenti non è mai stato così alto: intere regioni sono paralizzate in un persistente stato di crisi e fragilità, in cui gli effetti di catastrofi naturali croniche, degrado ambientale e conflitti si intersecano amplificandosi a vicenda. Attualmente il 22 % della popolazione mondiale, ovvero 1,6 miliardi di persone<sup>3</sup>, vive in situazioni di fragilità, e la cifra è destinata ad aumentare ulteriormente da qui al 2030<sup>4</sup>. Oltre all'aumento del numero di quanti vivono nel bisogno umanitario, si allungano i tempi in cui queste persone permangono in tali condizioni: la durata media degli sfollamenti oggi è di 17 anni. Due terzi dell'assistenza umanitaria internazionale è dedicata a destinatari a lungo termine, in seguito a crisi persistenti o a catastrofi ricorrenti nella stessa regione.

La tradizionale suddivisione lineare del lavoro tra aiuti umanitari e cooperazione allo sviluppo è cambiata a fronte di questa nuova realtà. La fragilità strutturale, che ha ripercussioni socioeconomiche e politiche sia a breve che a lungo termine, va affrontata in maniera più efficace per spezzare i cicli ricorrenti delle emergenze. L'attuale modello dell'UE per far fronte alle crisi deve adattarsi meglio a situazioni in cui povertà, crescita demografica, cambiamenti climatici, rapida urbanizzazione, concorrenza per risorse limitate, conflitti e estremismo violento creano intere regioni di instabilità.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *stabilire un ordine di priorità e intensificare una stretta cooperazione tra responsabili politici, del settore umanitario e della cooperazione allo sviluppo nell'ambito delle crisi e degli sfollamenti di lunga durata, nel rispetto della distinzione tra i mandati, sancita dai trattati, e dei principi umanitari;*
- *esortare i governi, attraverso il dialogo politico e con il sostegno dei partner per lo sviluppo, a farsi maggiormente carico della vulnerabilità cronica e a rafforzare le capacità locali di gestione dei rischi e una più tempestiva risposta locale;*

---

<sup>3</sup> OCSE(2016), Stati di fragilità 2016: Capire la violenza.

<sup>4</sup> Un'unica umanità: una responsabilità condivisa - Relazione del Segretario generale Ban Ki Moon per il vertice umanitario mondiale, 2016



- *mobilitare la propria capacità d'impegno diplomatico, di dialogo politico settoriale e programmazione dell'assistenza in modo coerente nell'ambito di un'analisi condivisa e migliore di tutti i fattori, compresi i rischi politici e ambientali che aggiungono la vulnerabilità ai pericoli già presenti.*

**La resilienza in pratica - comprendere la dimensione di genere, un esempio preso dalla politica dei conflitti e delle catastrofi**

Gli studi di casi indicano che i cambiamenti climatici, le catastrofi e i conflitti violenti possono incidere sulle questioni di genere in diversi modi; questi elementi devono essere ben compresi e trattati in modo adeguato in tutte le analisi di resilienza.

In alcuni casi catastrofi e conflitti mettono in evidenza norme sociali patriarcali che restringono in modo sproporzionato la parità di accesso di donne e ragazze a diritti e risorse, fino a provocare uno slittamento nei ruoli e nelle regole di genere.

Le donne e le ragazze possono svolgere un ruolo attivo e importante nel contribuire ad una resilienza sociale a sostegno della pace. Garantendo che le donne e le ragazze dispongano di adeguate informazioni e partecipino attivamente alla costruzione della pace e agli sforzi di ripresa, non solo si assicura che le loro esigenze e capacità specifiche siano prese in considerazione ma si apre anche la strada a opportunità di cambiamento sociale, mettendo in discussione i ruoli tradizionali e le discriminazioni in base al genere: è un ulteriore elemento di resilienza sociale e può comportare risultati più adeguati e sostenibili negli interventi sostenuti dall'UE.

Il contributo specifico e il ruolo delle donne nel rafforzare la resilienza ai conflitti violenti all'interno delle società deve essere pienamente riconosciuto quando si avviano le comunità verso la prevenzione e la risoluzione dei conflitti e verso la lotta all'estremismo violento.

**Resilienza e prevenzione dei conflitti violenti**

L'approccio di resilienza alla prevenzione dei conflitti violenti è inteso a migliorare gli interventi mediante una migliore comprensione dei fattori scatenanti e l'individuazione delle capacità endogene di una data società che consentono ad alcune comunità di resistere alla deriva verso la violenza; può stimolare le iniziative per la pace e sostenere meccanismi di risoluzione dei conflitti a livello locale, soprattutto nei paesi in cui lo Stato può avere un ruolo ambiguo, ponendosi come fonte sia di autorità politica che di violenza e coercizione.

Questo approccio si traduce anche in un ampliamento della gamma di risposte in esame, per esempio attribuendo un peso maggiore al contributo dell'occupazione e delle politiche sociali alla resilienza della società nei programmi nazionali di ripresa, adoperandosi per assicurare l'inclusione sociale nei dispositivi di governance per l'accesso alle risorse naturali e rafforzando la dimensione di genere (cfr. riquadro precedente).

Vi sono inoltre margini per migliorare il contributo dei partenariati della politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE (PSDC) al rafforzamento della resilienza, in linea con le

conclusioni del Consiglio del maggio 2017 in materia di sicurezza e di difesa: ad esempio, la formazione e lo sviluppo di capacità e il lavoro svolto nell'ambito dell'iniziativa per il potenziamento delle capacità a sostegno della sicurezza e dello sviluppo.

Tutto ciò deve essere sostenuto dall'attività politica e diplomatica comune dell'UE e degli Stati membri.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *intensificare gli interventi di prevenzione dei conflitti e il consolidamento della pace, introducendo una dimensione di resilienza che attribuisca maggiore rilievo a un'analisi più completa e condivisa, all'impegno a livello di comunità e di Stato e, se opportuno, all'introduzione dell'approccio integrato ai conflitti e alle crisi definito nella strategia globale dell'UE;*
- *dare maggiore peso, nella metodologia di valutazione del conflitto, alle capacità locali di gestire i rischi, e ai fattori positivi di resilienza interni alla comunità, insieme ad un'analisi dei rapporti di forza e delle pressioni esterne che rischiano di portare ad un collasso della società; tenere in maggior considerazione la correlazione tra la fragilità ambientale e il rischio di conflitti violenti e includere sistematicamente indicatori sul clima e l'ambiente nei sistemi di allerta rapida di prevenzione dei conflitti;*
- *avvalersi di quest'analisi rafforzata per ampliare la base di conoscenze e intensificare gli sforzi politici dell'UE e degli Stati membri nella prevenzione dei conflitti, attraverso il dialogo politico, la risposta diplomatica collettiva e l'impegno con partner quali le Nazioni Unite.*

## **Resilienza, cambiamenti climatici e degrado ambientale**

I cambiamenti climatici, le catastrofi naturali e il degrado ambientale sono interconnessi e incidono profondamente sulla resilienza delle comunità e sui sistemi di sostegno ecologico dai quali la vita dipende; ne sono la causa o contribuiscono a scatenare numerosi conflitti in tutto il mondo.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *estendere il suo approccio a queste sfide e porre maggiormente l'accento sulla conservazione, il ripristino e la gestione sostenibile delle risorse naturali e degli ecosistemi e la manutenzione dei servizi che forniscono. Ciò dovrebbe avvenire di pari*

*passo con gli attuali interventi sullo sviluppo della resilienza in relazione a eventi estremi come siccità, carestie e alluvioni<sup>5</sup>;*

- *nel valutare la vulnerabilità, considerare non solo l'intensità, ma anche la frequenza e la probabilità degli eventi; includere nella valutazione e risposta le pressioni ambientali a lungo termine, quali la deforestazione e la crescente domanda di acqua, la necessità di prevedere le conseguenze delle catastrofi naturali e degli eventi a insorgenza lenta, quali il degrado del suolo, l'acidificazione degli oceani, l'innalzamento del livello del mare, lo scioglimento dei ghiacciai;*
- *esigere sistematicamente valutazioni dei rischi in relazione all'ambiente, al clima e alle catastrofi, inserirle nei sistemi di allarme rapido per individuare l'impatto potenziale dei rischi di eventi catastrofici, improvvisi o a insorgenza lenta, individuare e classificare per ordine di priorità le misure preventive e/o di adattamento per investimenti, sviluppo, pianificazione urbana e territoriale in piena consapevolezza dei rischi.*

L'UE si è inoltre impegnata a collaborare con le autorità locali per stimolare la resilienza nelle aree urbane in rapida espansione, dove la mancanza di pianificazione o d'investimenti in misure di mitigazione del clima e dei rischi geofisici può esporre le popolazioni e considerevoli danni in termini economici e umani in caso di shock e tensioni; combattere i fattori di rischio sottostanti grazie a investimenti pubblici e privati basati sull'analisi dei rischi si dimostra più economicamente efficiente della risposta post-catastrofe. In questo contesto l'UE continuerà a sviluppare il dialogo settoriale sull'urbanizzazione sostenibile avviato con i partner e le istituzioni principali, comprese le autorità regionali e locali, al fine di rafforzare la loro resilienza e capacità di innovazione, in linea con gli obiettivi della nuova agenda urbana.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *promuovere l'uso di approcci basati sugli ecosistemi per ridurre il rischio di catastrofi;*
- *promuovere il trasferimento del rischio attraverso meccanismi di finanziamento del rischio stesso, ad esempio l'assicurazione e il credito di emergenza;*
- *sviluppare insieme alle autorità locali sistemi di governance che favoriscano la resilienza ai cambiamenti climatici e la gestione sostenibile delle risorse naturali.*

---

<sup>5</sup> Il ruolo fondamentale del buon funzionamento degli ecosistemi e dei servizi che forniscono è riconosciuto nel piano d'azione dell'UE per la natura.

Questi lavori saranno accompagnati da un'opera di sensibilizzazione politica dell'UE, segnatamente attraverso la rete della diplomazia verde, i gruppi di lavoro del G7 su clima e fragilità, il partenariato InsuResilience del G7, la convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. L'Unione dovrebbe inoltre adoperarsi in altre sedi pertinenti, comprese le Nazioni Unite e gli accordi ambientali multilaterali pertinenti, per sensibilizzare i partner al contributo ambientale per la stabilità e la sicurezza.

### **Resilienza, migrazione e sfollamenti forzati**

L'Agenda 2030 riconosce il contributo positivo dei migranti alla crescita inclusiva e allo sviluppo sostenibile; tiene conto inoltre delle vulnerabilità e delle esigenze delle vittime degli sfollamenti forzati. Politiche migratorie opportunamente concepite possono rafforzare la resilienza economica, sia nei paesi di accoglienza che nelle comunità di origine; inoltre, a livello individuale, migrazione e fuga possono costituire una strategia di adattamento legittima a gravi pericoli esterni. Ma pressioni migratorie improvvise, persistenti o su vasta scala, tra cui quelle derivanti da sfollamenti forzati, colpiscono spesso pesantemente alcune tra le più povere zone del mondo, perturbando ulteriormente meccanismi di sussistenza già fragili: l'Africa subsahariana è particolarmente esposta a queste situazioni. È probabile che l'Europa continui ad essere una destinazione per molti: oltre alle conseguenze per l'Unione europea, occorre tener conto delle ripercussioni sui paesi di transito nella sua periferia geografica.

Un approccio di resilienza alla migrazione implica la messa a punto di politiche che tengano conto di come le tendenze migratorie rispondono alla complessa interazione tra demografia, carenze istituzionali e democratiche, squilibri economici e sociali, conflitti violenti, degrado ambientale e cambiamenti climatici; significa continuare a investire in una solida base di conoscenze per l'elaborazione delle politiche e a procedere tempestivamente a investimenti di conseguenza.

---

*L'UE dovrebbe adoperarsi per sviluppare ulteriormente le dimensioni essenziali seguenti dell'approccio di resilienza alla migrazione e agli sfollamenti forzati:*

- *far sì che gli interventi nel campo della migrazione siano pienamente integrati nelle relazioni politiche generali con i paesi partner e basati sui principi di titolarità, responsabilità condivisa, pieno rispetto del diritto umanitario e dei rifugiati e sugli obblighi in materia di diritti umani, compreso il diritto alla protezione;*
- *affrontare alla radice le cause profonde della migrazione irregolare: povertà, disuguaglianza, crescita demografica, mancanza di occupazione, d'istruzione e di opportunità economiche, instabilità, conflitti, cambiamenti climatici e degrado ambientale, nonché le conseguenze a lungo termine degli sfollamenti forzati;*

- *promuovere l'autonomia e mettere gli sfollati in grado di vivere in condizioni dignitose, anche contribuendo alle rispettive società di accoglienza<sup>6</sup>; per questo occorre un nuovo approccio incentrato sulle persone e orientato allo sviluppo, per le persone vittime di sfollamenti forzati e per le rispettive comunità di accoglienza: un approccio che sostenga l'accesso all'istruzione, agli alloggi, a un lavoro dignitoso, a mezzi di sussistenza e servizi, inteso a porre fine alla dipendenza dall'assistenza umanitaria;*
- *combattere la tratta di esseri umani e le reti della criminalità organizzata che sfruttano migranti e profughi, e applicare una particolare attenzione alla dimensione di genere nelle forme specifiche di violenza di cui sono vittime;*
- *sostenere le comunità di accoglienza, in particolare le iniziative mirate a migliorare le competenze linguistiche e professionali, l'accesso ai servizi e al mercato del lavoro, a favorire un'istruzione inclusiva e scambi interculturali, a promuovere campagne di sensibilizzazione rivolte sia alle comunità di accoglienza che ai migranti;*
- *rafforzare la base di conoscenze per gli interventi, anche prestando un'attenzione particolare agli sfollamenti forzati, alle cause della migrazione e alla cooperazione con i paesi terzi, nell'ambito del programma quadro dell'UE di ricerca e innovazione.*

**La resilienza in pratica – comprendere le cause e le interrelazioni tra fattori di pressione.  
Un esempio di migrazione, ambiente e cambiamenti climatici**

Sulla migrazione verso l'UE si ritiene incidano fortemente i cambiamenti ambientali e climatici, anche se è difficile separare questo tipo di causa da quelle economiche, demografiche e di altro tipo, e quindi spesso non se ne tiene conto. Molti migranti provenienti dall'Africa occidentale o orientale hanno dovuto abbandonare le loro case in primo luogo a causa della desertificazione e del degrado del suolo, iscrivendosi nel modello dell'esodo rurale in Africa, dovuto soprattutto alle perturbazioni ambientali che si sono abbattute sui sistemi agricoli.

Gli effetti delle catastrofi naturali sono accentuati dalle tendenze economiche e demografiche e dalla rapida urbanizzazione. Di conseguenza, le città africane sono spesso travolte dalla forte espansione della popolazione e non sono in grado di soddisfare le esigenze dei cittadini in termini di posti di lavoro, alloggi o servizi di base. Studi recenti hanno dimostrato che gran parte dei migranti si raduna in insediamenti spontanei nelle periferie delle grandi città africane, come ad Accra, dove oltre il 90% delle famiglie di migranti vive in un'unica zona gravemente disagiata, senza accesso all'acqua corrente.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione “Vivere in dignità: dalla dipendenza dagli aiuti all'autonomia - Sfollamenti forzati e sviluppo” COM(2016)234 final.

### 3.2 Rafforzare la resilienza attraverso il dialogo politico e iniziative bilaterali

L'UE si avvale sempre più di un approccio di resilienza per superare le compartimentazioni nell'affrontare sfide politiche complesse che vanno dalla politica economica all'adattamento ai cambiamenti climatici e alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico. Ha anche fatto investimenti significativi nella ricerca per dotare tale approccio di una solida base di conoscenze e ha sviluppato una serie di strumenti analitici a sostegno dell'attuazione delle politiche. Per molte sfide le dimensioni nazionale e internazionale della risposta sono strettamente interconnesse (cfr. il riquadro in appresso). Questo ci consente di arricchire il dialogo politico con i paesi partner grazie al discernimento acquisito con l'esperienza programmatica interna nell'UE. Al tempo stesso, il dialogo politico è un processo bidirezionale in cui anche l'UE ha molto da imparare dai partner.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *avvalersi dell'esperienza tecnica acquisita dall'Unione europea nello sviluppare la resilienza delle sue politiche interne per rafforzare il dialogo politico settoriale bilaterale e le iniziative bilaterali; adoperarsi per ampliare il contributo delle agenzie specializzate dell'UE in tal senso;*
- *mirare a garantire che le migliori pratiche e le norme dell'UE siano concretizzate nei pertinenti strumenti multilaterali e quadri strategici, fra cui l'OIL, l'OMS e il G20;*
- *promuovere una base di conoscenze internazionale condivisa sulla resilienza, coinvolgendo i paesi terzi nella ricerca e nell'innovazione connesse nell'ambito di Orizzonte 2020, e condividere e rendere operativi i risultati nell'ambito della cooperazione internazionale.*

#### **La resilienza in pratica: collegare le attività strategiche interne ed esterne dell'UE**

**Protezione delle infrastrutture critiche** - Il concetto di resilienza è stato integrato nel programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche sin dal 2013. Ciò ha portato all'elaborazione di metodologie di valutazione dei rischi e di ricerche già utilizzate nella cooperazione con diversi paesi terzi, fra cui l'Ucraina. Questo concetto è stato ulteriormente sviluppato nella proposta di regolamento sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas, che contiene disposizioni sui rischi originati nei paesi terzi e sull'inclusione di misure transfrontaliere efficaci nei piani di emergenza e d'azione preventivi a livello nazionale. Un approccio analogo è stato adottato anche nel settore dell'energia elettrica.

**Sicurezza energetica** - La politica dell'UE in materia di sicurezza dell'approvvigionamento energetico collega la nozione di un'Unione dell'energia resiliente alla sicurezza energetica

globale e alla politica dell'UE in materia di cambiamenti climatici<sup>7</sup> e prevede di rafforzare la sicurezza energetica dei paesi partner accelerando la transizione energetica globale verso società ed economie neutre in termini di emissioni di carbonio e aumentando l'efficienza energetica. La diplomazia europea del clima e dell'energia mira a promuovere questo approccio.

**Adattamento ai cambiamenti climatici** - La strategia per l'adattamento ai cambiamenti climatici del 2013 ha promosso la resilienza per mezzo di strategie di adattamento complessive a livello nazionale e comunale per settori vulnerabili quali l'agricoltura, la pesca e le infrastrutture critiche. La strategia è attualmente in fase di valutazione e le esperienze maturate nell'UE sono condivise con i partner esterni.

**Protezione civile** - Il meccanismo di protezione civile dell'UE aumenta la resilienza migliorando l'efficacia della prevenzione, della preparazione e della risposta alle catastrofi naturali e provocate dall'uomo all'interno dell'UE, nei paesi vicini e altrove. Promuove lo sviluppo di valutazioni del rischio e il finanziamento della prevenzione e della preparazione, di attività di formazione e di esercitazioni.

**Resilienza economica** - L'UE contribuisce ai lavori in sede di G20 per rafforzare la capacità di realizzare una crescita sostenibile di fronte ai rischi e alle pressioni derivanti dai problemi strutturali ed evitare un eccessivo accumulo di rischi, squilibri e vulnerabilità in caso di shock. Sebbene non ne derivino obblighi vincolanti, i lavori hanno prodotto un quadro concettuale utile per una programmazione informata. Inoltre l'Unione europea, in linea con la sua strategia globale, sta sviluppando una diplomazia economica europea più integrata, volta a favorire la crescita e l'occupazione sia nei paesi terzi sia all'interno dell'UE, promuovendo un maggiore coinvolgimento e partecipazione del settore privato dell'UE nei paesi partner.

**Occupazione** - L'UE sostiene l'elaborazione di una raccomandazione sull'occupazione e sul lavoro dignitoso per la pace e la resilienza nell'ambito della Conferenza internazionale del lavoro. Ciò consentirà di fornire ai governi orientamenti su politiche occupazionali e sociali mirate che colleghino l'assistenza umanitaria allo sviluppo a più lungo termine.

**Rischi sanitari globali** - L'UE riconosce che gravi minacce alla salute umana e animale come l'Ebola, l'influenza aviaria, la resistenza agli antimicrobici, l'influenza aviaria e la peste suina africana incidono non solo sulla resilienza dei sistemi sanitari, ma anche su quella della società e dell'economia. Entro il 2050 le infezioni farmacoresistenti potrebbero causare un danno economico globale pari a quello della crisi finanziaria del 2008<sup>8</sup>. In risposta, l'UE ha sviluppato capacità interne per prevedere e contrastare focolai epidemici gravi e persistenti, rafforzando nel contempo la cooperazione internazionale, anche con l'OMS. Ha investito in progetti di ricerca e innovazione per migliorare la diagnosi precoce e la vigilanza e per sviluppare adeguate contromisure mediche. Anche la mancanza di accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari e l'inquinamento atmosferico sono riconosciuti come significative minacce alla salute, che l'UE sta affrontando attivamente.

---

<sup>7</sup> “Una strategia quadro per un’Unione dell’energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici”, COM(2015) 80 del 25.2.2015.

<sup>8</sup> Dati della Banca mondiale.

**Ricerca** - L'UE è già attiva, nell'ambito di Orizzonte 2020, per sviluppare una solida base di conoscenze destinata a rafforzare la resilienza con cognizione di causa. Finanzia lavori sulla resilienza in rapporto con la sicurezza, le ideologie radicali, l'economia, le scienze sociali, la sicurezza dell'approvvigionamento idrico e alimentare e le sfide della migrazione su larga scala e dei movimenti di persone sfollate. Gran parte di queste attività si svolge in collaborazione con i paesi partner<sup>9</sup>. Servizi specializzati quali il Centro di conoscenze sulla migrazione e la demografia della Commissione europea contribuiscono a sviluppare ulteriormente la base di conoscenze, mentre gli indici del rischio fondati sulla ricerca, come l'indice di rischio globale di conflitti e l'indice per la gestione del rischio assistono le decisioni in materia di prevenzione, preparazione e risposta.

### **La resilienza nella pratica - promuovere un approccio strategico alla resilienza nei paesi limitrofi dell'UE**

La strategia globale dell'UE rivolge un'attenzione particolare al rafforzamento della resilienza nei paesi confinanti con l'Unione europea. Ciò rispecchia: specifici impegni politici assunti nel processo di adesione e nell'ambito della politica europea di vicinato; la stretta integrazione delle nostre economie e società; l'interdipendenza dei nostri interessi di sicurezza generali; l'esposizione di alcuni paesi nostri vicini a rivalità geopolitiche.

Un processo di adesione credibile, basato su condizionalità rigorose ed eque, costituisce il fondamento politico per rafforzare la resilienza a livello dello Stato e della società nei paesi dei Balcani occidentali e in Turchia. Il fulcro di questo processo è la priorità assegnata agli elementi fondamentali, concentrandosi sullo Stato di diritto, sui diritti umani e fondamentali, sulle istituzioni democratiche (compresa la riforma della pubblica amministrazione), sulle riforme economiche e sulla competitività.

Il riesame della politica europea di vicinato (PEV) del 2015 si è svolto in stretto coordinamento con i lavori sulla strategia globale dell'UE e le sue quattro priorità<sup>10</sup> rispecchiano già gran parte del pensiero della strategia in materia di resilienza. Portare avanti i risultati del riesame sarà quindi parte fondamentale del nostro lavoro per rafforzare la resilienza nella regione<sup>11</sup>.

La PEV ambisce a una trasformazione politica, economica e sociale a lungo termine, che richiede la creazione di capacità istituzionali, operando a diversi livelli della società civile, con

---

<sup>9</sup> Ne sono esempi il Partenariato per la ricerca e l'innovazione nell'area mediterranea (PRIMA), che per il periodo 2018-2028 mira a sviluppare nuove soluzioni per la gestione delle risorse idriche e la produzione alimentare sostenibile, e il partenariato UE-Africa per la ricerca e l'innovazione in materia di alimenti, nutrizione e agricoltura sostenibile.

<sup>10</sup> Buon governo, democrazia, Stato di diritto e diritti umani; sviluppo economico; la dimensione della sicurezza; migrazione e mobilità.

<sup>11</sup> Cfr. la relazione congiunta sull'attuazione del riesame della politica europea di vicinato, JOIN(2017) 18 final del 18.5.2017.



le autorità locali e regionali e con le amministrazioni centrali, affrontando gli interessi radicati delle *élite* autoritarie e le narrative settarie e attuando la riforma del settore della sicurezza.

La nostra collaborazione sulle politiche di sicurezza si basa sullo sviluppo di una visione condivisa degli interessi e dei rischi. Ciò è vero, in particolare, per il nostro lavoro sulla prevenzione dei conflitti violenti, della radicalizzazione e dell'estremismo, e per le nostre attività volte a rafforzare la sicurezza informatica e la resilienza alle minacce ibride.

Una dimensione importante del nostro approccio di resilienza sta nel rafforzamento dei legami tra i nostri interventi nella regione e al di fuori di essa. Ad esempio, il nostro lavoro su energia, trasporti e connettività collega fra loro paesi del vicinato orientale e meridionale, l'Iran e l'Asia centrale; il Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa affronta le cause profonde della migrazione irregolare in tutto il continente; il Fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana sostiene i rifugiati siriani e le comunità di accoglienza nei paesi del vicinato e in Turchia.

La nostra impostazione strategica per rafforzare la resilienza della regione si avvale di una serie di strumenti essenziali: il coinvolgimento dei partner a livello sia dello Stato sia delle comunità; l'intensificazione della collaborazione con gli Stati membri, i paesi partner e i portatori di interessi a livello nazionale e internazionale per rafforzare la titolarità; una maggiore flessibilità dei finanziamenti; relazioni più mirate e differenziate con i partner; il miglioramento della diplomazia pubblica e della comunicazione. Al centro di tutto ciò vi è un approccio politico basato su priorità di partenariato o agende di associazione nuove e concordate fra le parti, fondato su una precisa valutazione delle priorità condivise a medio termine e sostenuto dall'impegno di rispettare i diritti umani e fondamentali.

### **3.3 La resilienza e la sicurezza dell'UE**

Nell'ambito della strategia globale dell'UE, la pace e la sicurezza sono indissociabili dallo sviluppo inclusivo e sostenibile, dal rispetto di norme globali e da sistemi internazionali basati sulle regole. La promozione di quest'agenda rimane al centro dell'azione esterna dell'UE. Ma la strategia globale riconosce anche che spesso l'UE e i suoi Stati membri sono soggetti alle stesse pressioni strutturali che mettono alla prova la resilienza e la vulnerabilità dei nostri paesi partner. Perciò la strategia individua nella protezione dell'UE un compito fondamentale per il futuro. L'impegno a favore di una maggiore resilienza dei nostri vicini fa parte della risposta. Ma la politica esterna dell'UE, fra l'altro attraverso la PSDC, contribuisce direttamente alla resilienza anche all'interno delle nostre frontiere, in un momento in cui la responsabilità dell'Unione di contribuire alla sicurezza dei suoi cittadini è maggiore che in passato. Ne deriva l'esigenza di una migliore individuazione delle minacce e delle pressioni esterne, abbinata a meccanismi adatti per garantire una risposta politica adeguata.

Anche l'attività dell'UE per l'Unione della sicurezza colloca la resilienza al centro dell'approccio perseguito, affrontando nel contempo la questione degli soggetti esterni non statali. Nell'ambito dell'agenda europea sulla sicurezza dell'aprile 2015, la Commissione si è concentrata su due grandi pilastri: la lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata; il potenziamento delle difese dell'Unione e il rafforzamento la resilienza.

La sfida ora consiste nel collegare le dimensioni interna ed esterna della sicurezza nell'ambito della politica dell'UE in modo da rafforzarle reciprocamente, rendere elevati i costi di un'azione coercitiva da parte di soggetti esterni e consentire all'Unione di prevedere e contrastare tempestivamente con interventi politici e operativi le pressioni di altro tipo.

L'UE continuerà a operare in sei principali settori di attività concreta al riguardo:

- **Resilienza alle minacce ibride.** Sulla base del quadro congiunto per contrastare le minacce ibride, il potenziamento della protezione delle infrastrutture critiche sarà un obiettivo centrale dell'impegno dell'UE, accompagnato dalla diversificazione delle fonti e dei fornitori di energia e dal rafforzamento delle capacità di difesa. Si darà la priorità a garantire una collaborazione operativa efficace e comunicazioni sicure fra gli Stati membri e a collaborare con soggetti di diversi settori avvalendosi di strumenti comuni. La cooperazione con i paesi terzi, in particolare nel vicinato dell'UE, sarà intensificata.
- **Sicurezza informatica.** L'uso illecito delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione può minare la resilienza della società e dell'economia. Le minacce informatiche hanno ripercussioni sulla sicurezza e sull'ordine pubblico e possono causare gravi danni all'economia. Per contrastarle si programmeranno azioni sia di normazione sia operative. I lavori proseguiranno in linea con gli sforzi delle Nazioni Unite volti a creare un consenso internazionale di rifiuto dell'uso illecito di tali tecnologie in o contro qualsiasi tipo di servizi essenziali, indipendentemente dall'origine, dal movente, dalla natura o dall'origine geografica. Al tempo stesso, l'UE si sta adoperando per promuovere la resilienza dei servizi essenziali, sia a livello interno<sup>12</sup> che a livello internazionale, e intensificherà la cooperazione transfrontaliera in questo campo<sup>13</sup>.
- **Comunicazione strategica.** L'UE e alcuni paesi partner sono presi di mira da attività di disinformazione da parte di agenti esterni, nell'ambito di strategie concertate volte a screditare i sistemi politici e sociali al centro della nostra identità, sicurezza e stabilità. In risposta si svilupperanno ulteriormente misure per aumentare la resilienza dei cittadini alla disinformazione ostile mediante la sensibilizzazione, il sostegno a maggiore professionalità e pluralismo dei mezzi di comunicazione e la diffusione di narrative positive e messaggi basati sui fatti.

L'UE dovrebbe incrementare le risorse della task force East StratCom e intensificare la cooperazione con le istituzioni dell'UE, gli Stati membri e partner che condividono gli stessi principi. Sarà ulteriormente sviluppato un approccio strategico a più lungo termine, assortito di azioni di informazione, rivolto ai paesi del partenariato orientale, che porrà l'accento sugli scambi interpersonali e sulla collaborazione con le reti della

---

<sup>12</sup> Ad esempio, la direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione (COM(2016) 410 final) e il riesame della strategia dell'UE per la cibersicurezza del 2013, previsto per settembre 2017.

<sup>13</sup> Compresa la collaborazione con i principali partner commerciali dell'UE a favore di una maggiore sicurezza informatica per gli oggetti connessi, annunciata nella revisione intermedia della strategia per il mercato unico digitale, COM(2017) 228 final del 10.5.2017.

società civile esistenti, le quali rappresentano già una fonte di resilienza a livello locale. Nei Balcani occidentali e in Turchia si perseguirà un approccio analogo, con un rafforzamento del team di comunicazione strategica nei paesi candidati e potenziali candidati.

L'UE dovrebbe inoltre sviluppare una strategia di informazione per il mondo arabo, per contrastare la propaganda terroristica e il ruolo di internet nella radicalizzazione e promuovere i diritti umani e i diritti fondamentali.

- L'opera sopra descritta di rafforzamento della resilienza dello Stato e della società è di fondamentale importanza per l'approccio dell'UE alla **lotta al terrorismo e all'estremismo violento**. La prevenzione della radicalizzazione richiede una strategia adeguata che risponda a vari fattori di violenza. È essenziale disporre di quadri giuridici perfezionati e di istituzioni efficaci per individuare, prevenire e contrastare le organizzazioni terroristiche e le loro fonti di finanziamento. Ma per ottenere gli effetti desiderati, le azioni devono andare di pari passo con la garanzia della tutela dei diritti e dello spazio civico che contribuisce a creare società più pacifiche e stabili, meno suscettibili al messaggio dell'estremismo violento. L'UE incoraggerà i paesi partner nel dialogo antiterrorismo ad affrontare la questione in tutte le politiche pertinenti e non solo come problema di sicurezza. Questo include la garanzia che gli operatori locali possano individuare i segni premonitori della radicalizzazione, compresa la radicalizzazione online, e intervenire opportunamente.
- **Migliorare la sicurezza delle infrastrutture critiche dei trasporti.** Il miglioramento della sicurezza delle infrastrutture critiche dei trasporti è un elemento importante della mobilità cooperativa, connessa e automatizzata che sta alla base di un'economia globale interconnessa. L'UE dovrebbe rafforzare l'impegno con i paesi terzi per mitigare le minacce alle infrastrutture e ai servizi di trasporto. Occorre rafforzare l'accesso alla cooperazione a livello di esperti, per sostenere lo sviluppo di capacità, le strategie di sensibilizzazione, gli strumenti e le reti di informazione, nonché il miglioramento del ruolo dei sistemi giudiziari e di polizia.
- **Ulteriore sviluppo della cooperazione con NATO e OSCE.** L'UE e la NATO hanno convenuto una serie di misure volte a rafforzare la resilienza nell'ambito delle loro attività di lotta alle minacce ibride. Tra queste figurano l'intensificazione dei contatti tra il rispettivo personale in materia di requisiti di resilienza, la promozione di una maggiore coerenza tra il piano di sviluppo delle capacità dell'UE e il processo di pianificazione della difesa della NATO e il raggiungimento di un livello di preparazione che consenta di inviare esperti su richiesta per assistere gli Stati membri dell'UE o paesi alleati della NATO al fine di potenziare la loro resilienza, nella fase pre-crisi o in quella di risposta.

Queste attività hanno evidenziato l'interdipendenza tra le autorità civili, le autorità militari e il settore privato ai fini del rafforzamento della resilienza degli Stati membri ad atti ostili perpetrati da soggetti statali e non statali. Tali interdipendenze spaziano dalla dipendenza dei militari dalle capacità civili in materia di telecomunicazioni e

logistica alla dipendenza delle autorità civili da quelle militari per la gestione di eventi perturbatori che interessano un gran numero di cittadini. Verranno esplorate, con l'intento di presentare al Consiglio, proposte per eventuali ulteriori iniziative future di coordinamento con la NATO.

Vi è un ampio margine per considerare eventuali attività di collaborazione sulla resilienza con l'OSCE, tenuto conto dell'approccio globale dell'OSCE alla sicurezza, che comprende le dimensioni militare, economica e ambientale e anche la dimensione umana.

#### **4. La via da seguire – quattro elementi costitutivi di un approccio strategico alla resilienza nell'azione esterna dell'UE**

L'accento posto dalla strategia globale dell'UE sulla resilienza mette in rilievo un notevole cambiamento del modo in cui l'UE gestisce i rischi e le conseguenze di impatti e pressioni negativi nella sua politica esterna. Si riconosce che tali pressioni e impatti fanno parte del contesto in cui opera l'UE e dovrebbero essere integrate nelle modalità della nostra azione, anziché essere viste come eccezioni impreviste. Ne deriva un progressivo riorientamento dagli interventi di contenimento delle crisi a misure a monte che hanno un respiro a lungo termine e sono nel contempo strategie nazionali e regionali flessibili più attente ai rischi e meno vincolate all'uso degli strumenti. E ne consegue anche una maggiore attenzione ai fattori di rischio che incidono sugli interessi dell'UE. In ultima analisi, l'obiettivo sarà quello di combinare il dialogo politico, il dialogo programmatico settoriale e l'assistenza tecnica e finanziaria in modo efficace prima della deflagrazione di una crisi.

Tutto ciò richiede un ripensamento dell'analisi dei problemi e della progettazione dei programmi nell'UE, nonché dei metodi di valutazione della sostenibilità degli interventi dell'Unione europea. In risposta, si propongono quattro elementi costitutivi di base di un approccio di integrazione sistematica della resilienza nell'azione esterna dell'UE:

- migliorare e condividere l'analisi dei rischi a livello nazionale e regionale, in modo da orientare meglio la strategia, il dialogo politico e la programmazione dell'assistenza;
- istituire un monitoraggio più dinamico delle pressioni esterne e collaborare con il Consiglio per assicurare una risposta politica e diplomatica più tempestiva;
- integrare l'approccio di resilienza nella programmazione dell'UE e nel finanziamento dell'azione esterna;
- sviluppare politiche e pratiche internazionali in materia di resilienza.

##### **4.1 Migliorare l'analisi dei rischi a livello nazionale e regionale**

L'UE ha accesso a un'enorme mole di informazioni su rischi, pressioni e fattori di vulnerabilità agli shock nei paesi partner. Queste informazioni provengono dalle reti diplomatiche e di intelligence dell'UE, dalla sua presenza operativa sul campo, dalle competenze programmatiche settoriali esistenti nelle istituzioni e negli Stati membri e dai

meccanismi di monitoraggio delle agenzie dell'UE. Esiste una molteplicità di sovrapposizioni di processi di valutazione dei rischi, che rispecchiano diverse prospettive programmatiche: umanitaria, di gestione dei conflitti, ambientale ed economica. Ma rimangono notevoli lacune, ad esempio, nella nostra capacità di prevedere l'impatto dei cambiamenti climatici, dei fattori ambientali e di altri fattori sui movimenti migratori. Inoltre, l'analisi spesso attribuisce un'importanza troppo limitata alle capacità di resilienza a livello locale e alle dinamiche positive che possono derivarne. E i processi di valutazione dei rischi non sempre riescono a catturare pienamente il possibile impatto sugli interessi politici, di sicurezza ed economici dell'UE.

Nel rispetto delle prerogative, occorre riunire le varie fonti di informazione in modo da offrire ai responsabili politici un quadro completo del modo in cui diversi fattori possono interagire e incidere sullo sviluppo e la stabilità di un paese o di una regione, o sugli obiettivi dei programmi.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *prestare maggiore attenzione alle situazioni di conflitto e colmare le lacune nella comprensione dei rischi, ad esempio mediante lo sviluppo di meccanismi più adeguati per valutare la natura e l'impatto dei futuri flussi di sfollati e di migranti e il rapporto tra l'evoluzione climatica, il degrado ambientale e i conflitti violenti;*
- *semplificare le attuali procedure di valutazione per assicurare la disponibilità di un'unica valutazione per paese succinta che individui rischi e fattori di resilienza, per orientare l'azione politica dei diversi soggetti attivi della politica esterna dell'UE. Tale valutazione unica per paese consentirà di integrare in modo più sistematico e dinamico le informazioni della rete diplomatica dell'UE e dei soggetti attivi in ambito umanitario, di risposta alle crisi e dello sviluppo, nonché le conoscenze specifiche in materia di ambiente esterno detenute dalle direzioni generali programmatiche dell'UE e dalle agenzie, Essa garantirebbe informazioni per il dialogo politico e la progettazione dei programmi di assistenza. Fornirebbe un contributo analitico a sostegno dei processi decisionali consolidati che disciplinano l'elaborazione di strategie UE per paese, le operazioni della PSDC e la programmazione dell'assistenza esterna;*
- *promuovere analisi congiunte con organizzazioni partner multilaterali e a livello bilaterale con partner dell'aiuto allo sviluppo che condividono gli stessi principi per affrontare le diverse dimensioni della resilienza.*

#### **4.2 Un monitoraggio più dinamico delle pressioni esterne a favore di un'azione rapida**

L'UE deve essere in grado di monitorare e contrastare le pressioni esterne che compromettono la resilienza dei paesi partner e dell'UE, in un arco temporale a medio e a breve termine.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *sviluppare ulteriormente il sistema UE di allerta rapida di prevenzione dei conflitti per integrare indicatori appropriati di resilienza accanto ai fattori di rischio attualmente monitorati. Il sistema di allarme rapido considera già molti indicatori più ampi di rischio e vulnerabilità, quali l'ambiente, il clima e le pressioni demografiche<sup>14</sup>, nonché indicatori di governance e delle capacità istituzionali di far fronte a tali pressioni. Il monitoraggio degli indicatori di resilienza potrebbe aiutare a individuare il punto di non ritorno in cui le pressioni sopraffanno i meccanismi di reazione;*
- *rispecchiare l'importanza strategica della resilienza nell'elaborazione dell'approccio integrato dell'UE ai conflitti e alle crisi esterne. L'approccio integrato, quale previsto nella strategia globale dell'Unione europea, amplia la portata e l'ambizione dell'approccio globale e dovrebbe subentrarvi al termine del piano d'azione relativo all'approccio globale per il periodo 2016-2017.*

Il sistema di allerta rapida di prevenzione dei conflitti è principalmente inteso a individuare i potenziali fattori di conflitto violento nei paesi terzi, entro un arco di tempo di quattro anni. Ora si propone di completarlo con meccanismi volti a individuare le pressioni esterne e le loro conseguenze in una prospettiva di breve termine, al fine di fornire le conoscenze per rendere la risposta politica dell'UE più efficace e tempestiva.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *istituire un meccanismo agile di prospezione temporale a breve termine per individuare l'impatto sugli interessi dell'UE di pressioni esterne rilevate in una prospettiva da tre a sei mesi. Il meccanismo si concentrerà sull'individuazione delle pressioni esterne che potrebbero minare significativamente il processo di sviluppo o la sicurezza di un paese partner o avere conseguenze gravi per la resilienza dell'Unione. Nei limiti della disponibilità di dati effettivi, darebbe anche una misura iniziale delle ripercussioni sugli interessi generali dell'Unione, ad esempio perturbazioni esterne della sicurezza dell'approvvigionamento energetico e di catene di approvvigionamento critiche, emergenze sanitarie, l'impatto di una crisi sui cittadini UE all'estero e forti movimenti migratori<sup>15</sup>;*

---

<sup>14</sup> Nell'individuare tali indicatori l'UE si baserà su ricerche scientifiche condotte dal Centro comune di ricerca della Commissione europea e finanziate a titolo di Orizzonte 2020.

<sup>15</sup> Compresi eventualmente dati forniti da agenzie del settore giustizia e affari interni, ad esempio dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera sulle pressioni migratorie, oppure dal sistema di informazioni

- *sostenere gli sforzi, anche presso le Nazioni Unite, per l'individuazione precoce e la prevenzione delle atrocità, anche attraverso lo sviluppo di un kit di strumenti di prevenzione.*

Entrambi i sistemi saranno concepiti in modo da sostenere efficacemente il processo decisionale a monte di una crisi. L'operato sia del Consiglio sia della Commissione è essenziale in questo contesto.

---

*Alla luce di quanto precede:*

- *il Comitato politico e di sicurezza (CPS) sarà invitato a esaminare i risultati del meccanismo di prospezione temporale su base regolare, in modo da produrre orientamenti politici tempestivi per interventi rapidi;*
- *la presidenza sarà invitata a valutare se le informazioni ottenute dai meccanismi di prospezione temporale possano interessare anche altre pertinenti formazioni del Consiglio, come il comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI);*
- *l'UE dovrebbe continuare a sviluppare meccanismi per integrare elementi di flessibilità nei programmi di assistenza, in modo da consentire interventi rapidi adeguati quando sono individuati rischi.*

#### **4.3 Integrare l'approccio di resilienza nella programmazione e nel finanziamento a livello di UE**

L'UE si baserà su pratiche esistenti per fare della valutazione del rischio e dei fattori di resilienza un elemento standard dei processi di programmazione e elaborazione dei progetti in tutto il settore umanitario, di risposta alle crisi e di assistenza allo sviluppo dell'UE, compresi i fondi fiduciari. Fra i principali insegnamenti dall'approccio di resilienza vi sono: l'esigenza di poter operare a vari livelli, anche mediante interventi che partono dalle comunità interessate; la necessità di cicli di programmazione di più ampio respiro temporale (anche per la pianificazione degli aiuti umanitari), in combinazione con la flessibilità a breve termine; la necessità di meccanismi di finanziamento di emergenza per far fronte a potenziali perturbazioni e shock che potrebbero compromettere il conseguimento di obiettivi strategici a più lungo termine. Tutto ciò va preso in considerazione nei processi di programmazione congiunta con gli Stati membri, che saranno ulteriormente incoraggiati.

---

anticipate sui carichi doganali e di gestione dei rischi per individuare determinate minacce alla sicurezza e all'integrità delle catene di approvvigionamento internazionali e a infrastrutture critiche quali impianti portuali marittimi, aeroporti e frontiere terrestri.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *aggiornare gli orientamenti di programmazione ove necessario, sulla scorta dell'esperienza dell'UE e del lavoro metodologico svolto da altri partner multilaterali in materia di resilienza. È opportuno sottolineare che l'assistenza umanitaria e allo sviluppo in ambienti fragili dovrebbe essere attenta alle situazioni di conflitto per evitare potenziali impatti negativi e migliorare l'efficacia degli interventi. Saranno ulteriormente sviluppate ulteriormente metodologie per individuare e affrontare tali rischi;*
- *considerare, nel monitoraggio dei programmi e nei quadri di valutazione, che rafforzare la resilienza richiede interventi a lungo termine con un grado elevato di innovazione e flessibilità nella loro concezione, l'individuazione di indicatori appropriati e il riconoscimento della difficoltà di raccogliere dati qualitativi;*
- *prendere in considerazione l'approccio strategico alla resilienza nelle attuali e future modalità di finanziamento dell'azione esterna dell'UE;*
- *esplorare soluzioni di finanziamento del rischio innovative ed efficienti in termini di costi a livello regionale, nazionale e locale (p.es. credito contingente, fondi per catastrofi, assicurazioni).*

#### **4.4 Sviluppare politiche e pratiche internazionali**

L'UE sta collaborando fattivamente con i principali partner internazionali che hanno sviluppato quadri programmatici propri sulla resilienza, tra cui le Nazioni Unite, la Banca mondiale, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo. È interesse dell'UE sviluppare una visione e una pratica condivise della resilienza e attuare forme di cooperazione a livello operativo, ove possibile.

---

*L'UE dovrebbe:*

- *intensificare la cooperazione programmatica e pratica con i partner internazionali per condividere i risultati delle ricerche e le conoscenze metodologiche e, ove possibile, allineare gli approcci di resilienza e condividere serie di dati e sistemi di allerta;*
- *cooperare più strettamente con le organizzazioni regionali e subregionali sui quadri di riferimento della resilienza, attraverso la condivisione e lo scambio di conoscenze ed esperienze.*



L'alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e la Commissione europea invitano il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare e sostenere l'approccio delineato nella presente comunicazione congiunta.

## **Allegato – dieci considerazioni per orientare l’approccio strategico alla resilienza**

L’esperienza maturata dall’UE in seguito alla comunicazione del 2012 e le conoscenze acquisite con l’ampio processo di consultazione svolto in preparazione della presente comunicazione consentono di individuare i seguenti orientamenti per un approccio efficace e strategico alla resilienza.

1. **Rafforzare la resilienza è un mezzo e non un fine.** L’approccio strategico dell’UE alla resilienza si basa su punti di forza costitutivi, istituzionali e sociali nei paesi partner e mira a raggiungere uno sviluppo sostenibile a lungo termine o obiettivi di sicurezza. Lo scopo è quello di garantire progressi verso gli obiettivi affrontando le vulnerabilità e i rischi strutturali soggiacenti. L’approccio riconosce che lo sviluppo e il progresso verso la democrazia, la pace e la sicurezza non sono processi lineari e gli approcci settoriali, da soli, non sono sempre sufficienti ad assicurare risultati sostenibili.
2. **La comprensione dei fattori di resilienza in un determinato contesto può aiutare la preparazione per contrastare le pressioni e gli imprevisti in modo più efficace.** A tal fine è necessaria una corretta comprensione dei collegamenti tra diverse parti dei sistemi complessi che disciplinano e supportano gli Stati, le società e le comunità e delle modalità con cui reagiscono a crisi improvvise e a pressioni ricorrenti o a lungo termine.
3. **La resilienza è legata a contesti specifici e richiede approcci specifici.** Sebbene i sistemi resilienti abbiano una serie di caratteristiche comuni, spetterà agli operatori e ai soggetti locali elaborare definizioni operative specifiche per ciascun contesto. Il ruolo dell’UE e di altri soggetti esterni consiste nel sostenere questo processo e promuovere società più forti per individuare e risolvere i loro problemi. Ciò impone ai responsabili politici e ai partner per lo sviluppo di adottare un approccio a lungo termine dotato della necessaria flessibilità per adattarsi a nuove esigenze e perfezionamenti in corso d’opera.
4. **Individuare e sviluppare le fonti positive di resilienza esistenti è importante quanto reperire e affrontare le vulnerabilità.** Può trattarsi di sistemi democratici, istituzionali o informali, di buon governo o di amministrazione della giustizia, di istituzioni e organizzazioni non statali, di norme culturali e prassi consolidate o di soluzioni ad hoc elaborate a livello locale che integrano le capacità statali o ovviano alla loro assenza. **La resilienza deve essere affrontata a più livelli — Stato, società e comunità.** I governi locali e la società civile spesso sono il terreno in cui la resilienza può mettere radici e prosperare a livello di comunità locale. Le donne hanno un ruolo specifico ed essenziale che deve essere riconosciuto e valorizzato, affrontando nel contempo le cause strutturali della disparità di genere.
5. **La resilienza è un fattore di trasformazione e non di mantenimento dello status quo.** Se da un lato la resilienza serve a sostenere l’identità essenziale e le capacità degli Stati, delle società e delle comunità di far fronte a pressioni destabilizzanti, dall’altro lato essa ha anche la funzione di assicurare la loro capacità di adattarsi e riformarsi per sopperire a nuovi bisogni. È fondamentale che la dimensione di trasformazione insita nella resilienza sia valorizzata.
6. **La resilienza richiede un approccio politico.** La responsabilità di provvedere ai bisogni dei cittadini ricade in primo luogo sui governi e l’assistenza internazionale non dovrebbe essere un surrogato della responsabilità locale e dell’azione politica. Tutti i

paesi si sono impegnati a favore di obiettivi di sviluppo sostenibile, che comprendono riferimenti specifici al rafforzamento della resilienza. Ne consegue che spetta in primo luogo a ciascun paese integrare la resilienza nei quadri strategici nazionali e locali al proprio interno. Tuttavia, l'UE e gli Stati membri possono sostenere il rafforzamento della resilienza sollevando la questione come parte integrante del dialogo politico, anche ai massimi livelli.

7. **La resilienza richiede una programmazione consapevole dei rischi.** Le azioni che affrontano le diverse cause soggiacenti della fragilità dovrebbero essere corredate di misure di gestione dei rischi, in modo da proteggere le popolazioni da shock e stress, limitare l'impatto di questi eventi mediante risposte rapide e facilitare una rapida ripresa.
8. Non è sempre possibile affrontare pressioni persistenti alla loro origine o sfuggire alle conseguenze di una crisi repentina. Ma affrontare i problemi nel momento in cui insorge una crisi è di gran lunga l'opzione più costosa. Perciò è importante **integrare sin dall'inizio la flessibilità e l'adattabilità ai cambiamenti nell'elaborazione dei programmi.** Occorre anche riflettere sul fatto che il rafforzamento o l'indebolimento di una parte di un sistema può causare pressioni su altre parti dello stesso sistema.
9. **Alla rapidità dei segnali di allerta deve corrispondere la tempestività dell'azione.** Poiché non è possibile evitare tutti i rischi, un efficace approccio di resilienza richiede che i responsabili politici possano individuare e valutare le pressioni a lungo, medio e breve termine e adottare rapidamente misure efficaci. Ne deriva che una valutazione completa deve essere collegata a processi decisionali appropriati. Non si tratta solo di shock (come nel caso di calamità naturali, conflitti fra Stati o crisi economiche), ma anche di crisi a lenta evoluzione, pressioni ricorrenti o i cui effetti si accumulano sul lungo termine fino a raggiungere un punto di non ritorno (cambiamenti demografici, degrado ambientale, cambiamenti climatici, pressioni migratorie e altri fenomeni cronici).
10. **Il punto di partenza operativo è una più ampia analisi dei punti di forza, dei punti deboli e delle pressioni.** Stati e società si basano su complesse interdipendenze tra i soggetti politici e di sicurezza, il settore privato, la società civile, le comunità e gli individui. Le politiche settoriali tradizionali possono non essere in grado di individuare tutti i fattori di vulnerabilità con le loro interconnessioni o prevedere come un sistema nel suo complesso risponderà alle pressioni, comprese eventuali conseguenze per altri Stati. Ne deriva che, per un dato risultato, i rischi (e la capacità di gestirli) devono essere analizzati a diversi livelli, in particolare nei punti in cui uno o più fattori di resilienza dipendono dalla resilienza di altri soggetti o in cui le relazioni di potere tra diversi livelli della società hanno un ruolo importante. Di norma ne scaturirà un approccio "multirischio", che integrerà l'analisi a livello regionale, statale, di organizzazione, di comunità e individuale.



Bruxelles, 14.9.2016  
COM(2016) 581 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO  
ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL COMITATO DELLE REGIONI E ALLA  
BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI**

**Potenziare gli investimenti per la crescita e l'occupazione:  
verso la seconda fase del Fondo europeo per gli investimenti strategici  
e verso il piano europeo per gli investimenti esterni**

Per stimolare la crescita e l'occupazione sono necessari investimenti intelligenti e sostenibili, in Europa così come nel mondo.

Da novembre 2014 la Commissione mobilita ingenti risorse finanziarie dell'UE con modalità innovative in grado di massimizzare l'effetto dei fondi pubblici e di mettere in moto gli investimenti privati. Al centro della sua azione politica si situano gli investimenti sostenibili, specie nelle infrastrutture e a vantaggio delle piccole e medie imprese, favoriti in particolare da un impiego più efficiente delle limitate risorse del bilancio dell'UE, ai quali si associano misure volte a migliorare il contesto globale in cui operano le imprese.

La Commissione continua a promuovere nuove vie per sfruttare al meglio ogni euro di fondi pubblici erogato, per mobilitare il settore privato e per ottenere risultati tangibili nell'economia reale.

Questa linea sta già mostrando risultati incoraggianti nell'UE. Il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), fulcro del piano di investimenti per l'Europa, dovrebbe essere quindi potenziato e prorogato, sia per durata sia per capacità finanziaria.

Anche al di fuori dell'UE la nuova impostazione risulterà utile per affrontare le molteplici sfide che si pongono nel vicinato dell'Unione europea e in Africa. A tal fine, in un'ottica di promozione dello sviluppo sostenibile, dell'occupazione e della crescita nei paesi partner e nell'intento di affrontare le cause profonde della migrazione, la Commissione presenta oggi un ambizioso piano europeo per gli investimenti esterni (PIE).

## **I. Il piano di investimenti per l'Europa – FEIS 2.0**

Il piano di investimenti per l'Europa si è rivelato un valido strumento per realizzare risultati concreti e incoraggiare un aumento sostenibile del basso livello di investimenti in Europa seguito alla crisi finanziaria. La garanzia è concepita in modo da ottimizzare l'uso e l'effetto leva delle scarse risorse pubbliche per ottenere risultati tangibili in termini di crescita e occupazione. Nell'arco di meno di un anno il gruppo Banca europea per gli investimenti (BEI), partner strategico della Commissione per il piano di investimenti per l'Europa, ha mobilitato attraverso il FEIS quasi 116 miliardi di EUR in 26 Stati membri. Nello stesso periodo hanno già beneficiato del FEIS oltre 200 000 PMI<sup>1</sup>. Dalla Finlandia alla Grecia, dall'Irlanda alla Croazia, dai progetti industriali d'avanguardia al rinnovo del settore agroalimentare realizzati da PMI e imprese a media capitalizzazione in Europa, dai parchi eolici alla diffusione di nuove tecnologie per la salute, il FEIS introduce un reale cambiamento sostenendo progetti innovativi che contribuiscono alla creazione di posti di lavoro e alla crescita nelle

---

<sup>1</sup> Cfr. comunicazione della Commissione "L'Europa ricomincia a investire. Bilancio del piano di investimenti per l'Europa e prossimi passi" del 1° giugno 2016 (COM(2016) 359 final).

comunità locali. In questo senso il FEIS è funzionale anche alla lotta contro la disoccupazione giovanile<sup>2</sup>.

Il 28 giugno 2016 il Consiglio europeo ha concluso che “[i]l piano di investimenti per l’Europa, in particolare il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) ha già prodotto risultati concreti e rappresenta una misura essenziale per contribuire a mobilitare gli investimenti privati facendo nel contempo un uso intelligente delle scarse risorse di bilancio. La Commissione intende presentare a breve proposte sul futuro del FEIS che dovrebbero essere esaminate con urgenza dal Parlamento europeo e dal Consiglio”<sup>3</sup>. Con la proposta odierna la Commissione ha risposto concretamente alle priorità indicate.

**La Commissione intende raddoppiare il FEIS sia per durata sia per capacità finanziaria.** Il FEIS è stato istituito per un periodo iniziale di tre anni con l’obiettivo di mobilitare almeno 315 miliardi di EUR di investimenti strategici. Dato il successo riscosso, la Commissione ha deciso di presentare un regolamento di modifica per prorogare il FEIS e aumentarne la potenza di fuoco. In tal modo si eviteranno altresì perturbazioni nell’attività di finanziamento e i promotori sapranno di poter ancora preparare progetti da presentare anche dopo il periodo di investimento iniziale. La proroga prevista dalla proposta legislativa odierna copre il periodo del vigente quadro finanziario pluriennale e dovrebbe innescare in totale almeno 500 miliardi di EUR di investimenti da qui al 2020. Per aumentare ulteriormente la potenza di fuoco del FEIS e riuscire a raddoppiare l’obiettivo d’investimento, la Commissione invita gli Stati membri a contribuire anch’essi in via prioritaria. La Commissione intende presentare le necessarie proposte per il periodo successivo al 2020 al fine di assicurare la prosecuzione degli investimenti strategici a un livello sostenibile.

S’illustrano qui di seguito gli elementi principali della proposta odierna.

### **FEIS 2.0 – Proroga, aumento della potenza di fuoco e maggiore addizionalità (primo pilastro)**

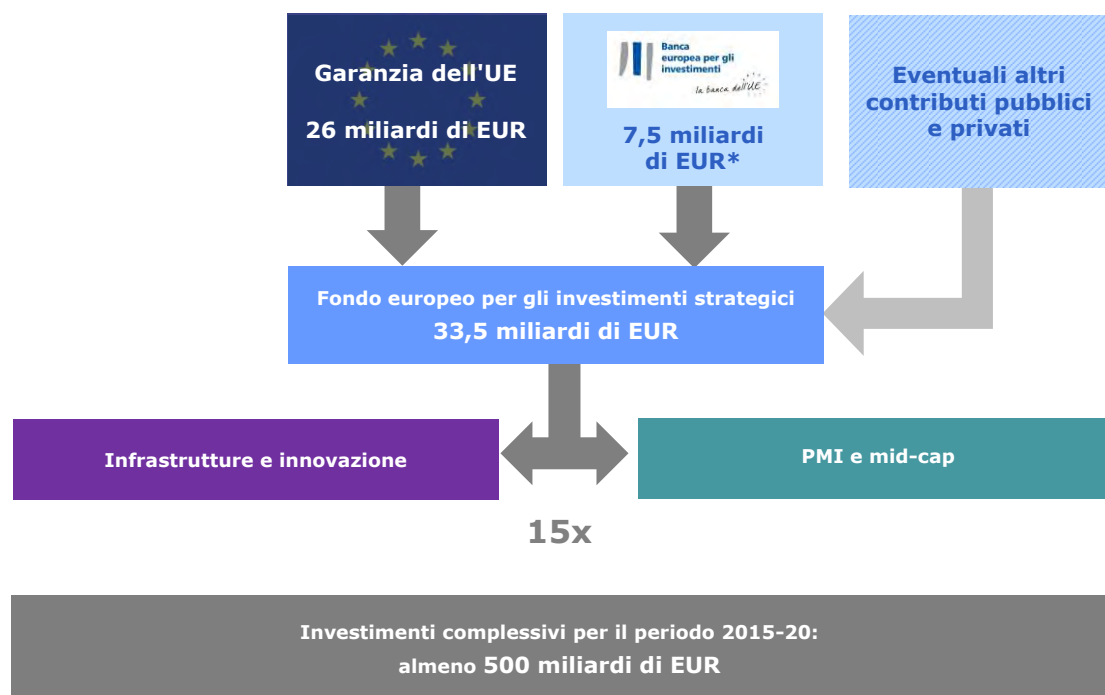
Oltre a prevedere la proroga e l’aumento della potenza di fuoco del Fondo, la proposta legislativa odierna rafforza l’addizionalità, concentrandosi sui fallimenti del mercato e sulle situazioni di investimento subottimali, nell’intento di innalzare il livello di partecipazione del settore privato. Per ottenere l’effetto massimo, oltre ad aumentare il volume degli investimenti il FEIS dovrebbe continuare a concentrarsi principalmente sulla qualità dei progetti d’investimento (scegliendo quelli che aumentano produttività e competitività). Data l’importanza che rivestono per il mercato unico, i progetti infrastrutturali transfrontalieri (compresi i servizi collegati) sono stati specificamente indicati come progetti rispondenti al criterio dell’addizionalità. In futuro il FEIS si concentrerà ancor più sugli investimenti sostenibili in tutti i settori per perseguire gli obiettivi dell’accordo di Parigi sui cambiamenti climatici (COP21) e concorrere a realizzare il passaggio a un’economia efficiente nell’uso delle risorse, circolare e a

---

<sup>2</sup> Il regolamento sul FEIS prevede tre valutazioni: la valutazione della Commissione è pubblicata contestualmente alla proposta sul FEIS 2.0, la valutazione della BEI è attualmente prevista per ottobre, mentre la valutazione indipendente, effettuata da esperti esterni, sarà disponibile a novembre.

<sup>3</sup> EUCO 26/16.

zero emissioni di carbonio<sup>4</sup>, in linea con l'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Dato che l'assorbimento da parte del mercato è stato particolarmente rapido nell'ambito dello sportello relativo alle PMI, nel quale i risultati del FEIS superano di gran lunga le aspettative, la Commissione propone di destinare alle PMI una percentuale superiore dei finanziamenti. Infine, per rafforzare il sostegno all'imprenditoria sociale e alla microfinanza<sup>5</sup>, è stato concepito un insieme di nuovi strumenti finanziari che mette in comune le risorse del programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) e quelle del FEIS.



\*In attesa di approvazione definitiva

**Uno degli obiettivi importanti del FEIS 2.0 è allargare la copertura geografica del Fondo e aumentarne la diffusione nelle regioni meno sviluppate e nelle regioni in transizione.** Un fattore determinante in questo senso è la possibilità di combinare il FEIS con altre fonti di finanziamento dell'UE, compresi i Fondi

<sup>4</sup> Per i progetti relativi ai trasporti e all'energia la Commissione propone di concentrare ancor più il FEIS sulle priorità politiche dell'UE stabilite nel meccanismo per collegare l'Europa e negli orientamenti per la rete transeuropea dei trasporti TEN-T. La Commissione riconosce inoltre l'importanza di usare parte del bilancio dell'UE, come la dotazione assegnata al meccanismo per collegare l'Europa, sotto forma di sovvenzioni da combinare con il FEIS. La combinazione fra sovvenzioni e FEIS favorirà la sostenibilità economica e finanziaria dei progetti, con conseguente aumento del valore aggiunto della spesa dell'Unione grazie alla capacità di attirare ulteriori risorse dagli investitori privati.

<sup>5</sup> Di conseguenza, l'importo complessivo degli strumenti finanziari a sostegno delle imprese sociali e della microfinanza dovrebbe superare 1 miliardo di EUR, rispetto ai 193 milioni di EUR inizialmente stanziati nell'ambito del terzo asse dell'EaSI, e dovrebbe mobilitare, a livello del beneficiario finale, quasi 3 miliardi di EUR di finanziamento complessivo, settore privato incluso.

strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE)<sup>6</sup>. Per agevolare questa combinazione la Commissione ha adottato oggi una proposta di semplificazione del regolamento sulle disposizioni comuni. Inoltre, il polo europeo di consulenza sugli investimenti sarà potenziato a livello regionale e locale, perché possa contribuire attivamente alla diversificazione settoriale e geografica del FEIS.

**La proposta migliora la trasparenza delle decisioni di investimento e delle procedure di governance.** Il comitato per gli investimenti avrà l'obbligo di motivare meglio le decisioni assunte che sono rese pubbliche, illustrando i motivi per cui ritiene opportuno concedere la garanzia dell'Unione a una data operazione, in particolare in termini di addizionalità. Non appena è sottoscritta un'operazione coperta dalla garanzia dell'Unione si dovrà altresì rendere pubblico il quadro di indicatori di valutazione. La proposta impone inoltre alla BEI e al Fondo europeo per gli investimenti (FEI) l'obbligo di informare i beneficiari finali, PMI comprese, dell'esistenza del sostegno del FEIS.

### **Potenziamento dell'assistenza tecnica (secondo pilastro)**

Il polo europeo di consulenza sugli investimenti presterà assistenza tecnica ad un livello di maggiore prossimità, concludendo accordi con i pertinenti soggetti locali. Saranno offerti servizi di assistenza tecnica più mirati e personalizzati per i progetti che interessano vari Stati membri, per i progetti che concorrono al conseguimento degli obiettivi della COP21 e per la combinazione del FEIS con altre fonti di finanziamento dell'Unione, quali i Fondi strutturali e di investimento europei, Orizzonte 2020 e il meccanismo per collegare l'Europa. In questo contesto la proposta sul FEIS 2.0 prevede anche che il polo di consulenza concorra attivamente al conseguimento dell'obiettivo di diversificazione settoriale e geografica del FEIS sostenendo ove necessario la BEI nelle attività sul terreno volte a generare nuovi progetti.

La Commissione vaglierà a tal fine la possibilità di nominare, nei suoi uffici di rappresentanza negli Stati membri, degli inviati incaricati specificamente degli investimenti europei, che lavorino assieme ai servizi competenti della Commissione in una squadra unica dedicata alla politica di investimento.

### **Eliminazione degli ostacoli agli investimenti e approfondimento del mercato unico (terzo pilastro)**

Il contesto globale in cui operano le imprese è un fattore che svolge un ruolo importante per la promozione degli investimenti sostenibili. Alcune delle iniziative necessarie per migliorarlo devono essere condotte a livello nazionale, mentre altre sfide possono in genere essere affrontate **a livello europeo**. Nell'intento di migliorare il contesto di investimento in Europa la Commissione ha già presentato iniziative concrete volte a favorire gli investimenti e a facilitare il finanziamento dell'economia reale, ad esempio la riduzione della copertura patrimoniale richiesta alle imprese di assicurazione e riassicurazione in relazione agli investimenti infrastrutturali e l'adozione di orientamenti pratici sull'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al

---

<sup>6</sup> La Commissione ha già pubblicato orientamenti concreti in materia ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/efsi\\_esif\\_compl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_compl_en.pdf)) e continuerà a semplificare il quadro generale in modo da permettere lo sviluppo delle combinazioni.



finanziamento pubblico delle infrastrutture. Inoltre, quando saranno attuati nella loro integralità, le strategie per l'Unione dell'energia, l'Unione dei mercati dei capitali, il mercato unico e il mercato unico digitale, il pacchetto sull'economia circolare e gli accordi internazionali su commercio e investimenti contengono tutti misure specifiche per eliminare gli ostacoli, promuovere l'innovazione e migliorare ulteriormente il contesto di investimento. L'Unione dell'energia, ad esempio, contribuirà ad aumentare la certezza *ex ante* circa la contabilità pubblica per settori specifici quali l'efficienza energetica. Eurostat ha sviluppato ulteriormente e precisato le norme di contabilità pubblica applicabili (SEC 2010), in particolare per i partenariati pubblico-privato (PPP) e il 29 settembre 2016 pubblicherà una guida al trattamento statistico dei PPP, compilata in collaborazione con la BEI e rivolta soprattutto ai portatori d'interesse del settore privato. Alla pubblicazione seguirà un'attiva campagna di sensibilizzazione. La comunicazione del 1° giugno sottolinea inoltre che Eurostat controlla attentamente gli effetti delle norme di contabilità pubblica sulla creazione di PPP in diversi settori e adotterà ulteriori azioni, se del caso.

L'Unione dei mercati dei capitali<sup>7</sup> contribuirà a rimuovere gli ostacoli finanziari agli investimenti. A tal fine si sta vagliando l'ipotesi di modificare ulteriormente il quadro di "solvibilità II", in relazione agli investimenti delle imprese di assicurazione nelle società operanti nel settore delle infrastrutture, e la disciplina sul *venture capital*. Nel quadro dell'imminente revisione della normativa bancaria che sarà adottata entro l'anno, la Commissione proporrà inoltre di abbassare la copertura patrimoniale imposta alle banche quando investono in attività infrastrutturali. Per sfruttare appieno il potenziale di investimento dell'Europa è essenziale anche intervenire per rafforzare ulteriormente il mercato unico dei beni e dei servizi. La strategia per il mercato unico contribuirà a creare nuove opportunità commerciali e a eliminare gli ostacoli normativi e amministrativi esistenti, in particolare a beneficio dei prestatori di servizi che intendono espandersi in tutta Europa. Si sta lavorando a proposte concrete sull'attuazione delle norme del mercato unico, a misure in materia di servizi alle imprese, ristrutturazione delle imprese e insolvenza e all'istituzione di un regime dell'IVA semplice, moderno e a prova di frode. La strategia per il mercato unico digitale migliorerà la certezza del diritto nel settore digitale. La Commissione sta esaminando l'introduzione di un quadro di autorizzazione unica dell'UE che si applichi automaticamente ai grandi progetti aventi una dimensione transfrontaliera o alle grandi piattaforme di investimento che comportano un cofinanziamento nazionale.

**Gli Stati membri dovrebbero intensificare gli sforzi al fine di attuare le riforme necessarie** per eliminare gli ostacoli agli investimenti individuati nel quadro del semestre europeo, in settori quali l'insolvenza, gli appalti pubblici, i sistemi giudiziari e l'efficienza della pubblica amministrazione ovvero in normative settoriali. Le riforme indicate nelle raccomandazioni specifiche per paese costituiscono il presupposto per mantenere e innalzare i livelli di investimento negli Stati membri tenendo conto delle specificità nazionali. Le varie formazioni del Consiglio discuteranno in autunno le raccomandazioni vertenti sulle riforme nel settore degli investimenti. In preparazione del semestre europeo 2017 la Commissione aggiornerà le valutazioni delle sfide che incombono sul contesto degli investimenti negli Stati

---

<sup>7</sup> Cfr. comunicazione adottata oggi "Unione dei mercati di capitali – Accelerare le riforme" (COM(2016) 601).

membri, che anche in questo caso saranno pubblicate contestualmente all'analisi annuale della crescita.

## **II. Il piano europeo per gli investimenti esterni**

Gli investimenti sono anche un fattore essenziale nella trasformazione della politica di sviluppo e di aiuto allo sviluppo, al fine di contribuire più efficacemente al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e per affrontare le molteplici sfide che si pongono nel vicinato dell'UE e in Africa. Investimenti intelligenti e sostenibili possono svolgere un ruolo essenziale nel promuovere la crescita e l'occupazione nei paesi in via di sviluppo, apportando maggiore stabilità e migliori condizioni sul campo in Stati fragili interessati da conflitti.

Il 28 giugno 2016 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione relativa a un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi<sup>8</sup>, fondata sul presupposto che, per affrontare la sfida della migrazione, è necessario uno sforzo congiunto pienamente integrato nelle relazioni globali dell'UE con i paesi partner e sostenuto da tutte le politiche e gli strumenti pertinenti dell'Unione. Al fine di gestire i flussi migratori, sono in fase di sviluppo patti con i paesi partner per conseguire l'obiettivo a breve termine di salvare vite umane in mare, di aumentare il tasso di rimpatri e di consentire ai migranti e ai rifugiati di restare vicino al luogo di origine.

È necessario un nuovo approccio per reagire ai fattori che costituiscono le cause profonde della migrazione e per aiutare i partner a gestirne le conseguenze, sia in Africa che nel vicinato dell'UE, finanziando gli investimenti e rimuovendo gli ostacoli a quelli privati. Nel 2015 più di 60 milioni di persone hanno lasciato il proprio luogo di origine in cerca di una vita migliore, o per fuggire da guerre e conflitti o a causa delle limitate opportunità economiche offerte nel paese di provenienza. I paesi del Nord Africa e del Medio Oriente hanno ospitato il 40% circa degli sfollati di tutto il mondo, mentre i paesi dell'Africa subsahariana hanno accolto un altro 30%. La combinazione dell'alto numero di sfollati e delle scarse prospettive economiche rappresenta una sfida condivisa per l'Unione e i paesi partner.

Le politiche esterne dell'Unione, segnatamente le politiche di sviluppo e di vicinato, cercano di favorire i valori e gli interessi dell'Unione, anche attraverso la promozione del benessere. La crescita economica, che è un prerequisito per lo sviluppo sostenibile, nei paesi in via di sviluppo è scesa al livello più basso dal 2003. L'instabilità e i conflitti in Africa e nel vicinato dell'UE sono stati ulteriormente aggravati dalla crisi economica mondiale, la quale ha comportato un aumento dell'indebitamento complessivo. Le imprese devono far fronte alla stretta creditizia, che riduce l'accesso al finanziamento di investimenti assolutamente necessari. L'uso insostenibile delle risorse naturali spesso priva i paesi in via di sviluppo di potenziali fonti di crescita economica.

---

<sup>8</sup> EUCO 26/16.

Per quanto riguarda gli investimenti diretti esteri (IDE) destinati ai paesi in via di sviluppo, solo il 6% di essi va a beneficio dei paesi fragili<sup>9</sup>, il che porta l'investimento pro capite a un livello di quasi cinque volte inferiore a quello di altri paesi in via di sviluppo. Analogamente, i costi per avviare un'impresa sono quasi tre volte più elevati nei paesi fragili rispetto ai paesi più solidi. La crescita in Africa ha rallentato raggiungendo il livello più basso da anni, nonostante la costante crescita demografica. Insieme ai seri problemi di sicurezza, questa tendenza aggrava la povertà, frena lo sviluppo sostenibile e crea condizioni economiche e sociali che sono sovente tra le cause profonde dell'emigrazione.

Puntare maggiormente sugli investimenti è anche un elemento chiave dell'agenda 2030 delle Nazioni Unite, degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS)<sup>10</sup> e del programma di azione di Addis Abeba sul finanziamento dello sviluppo. Mentre l'aiuto pubblico allo sviluppo resta un elemento essenziale degli sforzi dei paesi più poveri e fragili per combattere la povertà e assicurare uno sviluppo sostenibile, diventano sempre più importanti gli altri mezzi di finanziamento dei nostri paesi partner, in particolare gli investimenti, gli scambi, la mobilitazione delle risorse nazionali e la buona *governance*. Sul fronte economico è necessario un nuovo approccio che attiri gli investimenti del settore privato, al fine di generare investimenti nella misura necessaria ad affrontare le sfide di natura economica, sociale e ambientale. Gli impegni assunti ad Addis Abeba dalla comunità internazionale<sup>11</sup>, segnatamente dall'Unione europea e dai suoi Stati membri, sono intesi a favorire una prosperità economica inclusiva per accrescere il benessere dei cittadini, assicurando nel contempo la protezione dell'ambiente. Nel quadro di tale processo<sup>12</sup>, è fondamentale promuovere l'accesso stabile e a prezzi accessibili ai finanziamenti.

**Questo nuovo approccio mirato contribuirà a promuovere lo sviluppo sostenibile nei paesi partner** che diventeranno così i mercati di crescita del futuro. Per le imprese private creerà inoltre opportunità grazie agli scambi commerciali e agli investimenti, anche dall'Europa, sostenendo così la diplomazia economica europea e contribuendo alla crescita economica del continente. Sosterrà l'attuazione del nuovo quadro di partenariato che l'UE ha proposto ai paesi partner.

Per il conseguimento di tali obiettivi, che sono pienamente in linea con la strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea<sup>13</sup> e con la politica europea di vicinato riveduta<sup>14</sup>, **la Commissione presenta, per la prima volta, un piano ambizioso destinato inizialmente all'Africa e al vicinato dell'UE**. Il piano

---

<sup>9</sup> Nel 2012 la percentuale era pari a 38,7 miliardi di USD, secondo la relazione dell'OCSE "*States of Fragility*" (2015).

<sup>10</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

<sup>11</sup> Programma d'azione di Addis Abeba sul finanziamento dello sviluppo.

<sup>12</sup> Esso implica la mobilitazione di risorse nazionali, l'aiuto pubblico allo sviluppo, nonché la mobilitazione degli investimenti all'interno di quadri normativi che stabiliscano i giusti incentivi.

<sup>13</sup> Disponibile all'indirizzo:

[http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_review\\_web.pdf](http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf)

<sup>14</sup> Comunicazione congiunta "Riesame della politica europea di vicinato" del 18 novembre 2015 (JOIN(2015) 50 final).

sarà anche un contributo importante presentato dall'UE ai suoi partner in occasione della prossima Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York, che vedrà al centro del dibattito la condivisione delle responsabilità a livello mondiale al fine di affrontare le tendenze a lungo termine in materia di migrazione.

### **Il pacchetto di misure del piano per gli investimenti esterni**

Il pacchetto del piano per gli investimenti esterni (PIE) adottato oggi dalla Commissione comprende i seguenti elementi:

1. proposta di regolamento relativa al fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD) e che istituisce la garanzia dell'EFSD e il fondo di garanzia dell'EFSD;
2. relazione della Commissione sulla revisione intermedia dell'applicazione della decisione n. 466/2014/UE per quanto riguarda la garanzia dell'Unione alla BEI in caso di perdite relative ad operazioni di finanziamento a sostegno di progetti di investimento al di fuori dell'Unione;
3. proposta della Commissione di una decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla concessione di una garanzia dell'Unione alla BEI in caso di perdite relative ad operazioni di finanziamento a sostegno di progetti di investimento al di fuori dell'Unione;
4. relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attività esterna della BEI nel 2015 con una garanzia a carico del bilancio UE;
5. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento n. 480/2009 del Consiglio che istituisce un fondo di garanzia per le azioni esterne;
6. progetto di decisione della Commissione sulla misura individuale "Creazione della piattaforma di investimento per l'Africa" e che abroga la decisione C(2015) 5210;
7. progetto di decisione della Commissione sulla "Piattaforma di investimento per il vicinato", che modifica la decisione della Commissione C(2016) 3436 relativa allo strumento per gli investimenti nel vicinato a titolo dello strumento europeo di vicinato;
8. progetto di decisione della Commissione sulla misura individuale per un contributo al fondo di garanzia dell'EFSD da finanziare a titolo dell'11° Fondo europeo di sviluppo.

## **I principali elementi del piano europeo per gli investimenti esterni**

Il PIE assicura un approccio europeo coerente in materia di investimenti al di fuori dell'UE, associando gli strumenti esistenti a tre importanti elementi innovativi. In primo luogo, riunisce in un unico piano coerente varie azioni che promuovono un miglioramento del contesto imprenditoriale e politico generale nei paesi partner per quanto riguarda l'accesso ai finanziamenti e lo sviluppo di progetti economicamente sostenibili. In secondo luogo, istituisce un unico punto di ingresso per le richieste di finanziamento degli investimenti, garantendo in tal modo l'efficienza e l'effetto leva delle istituzioni finanziarie pubbliche e del settore privato. In terzo luogo, attraverso un nuovo meccanismo di garanzia, risponde alle esigenze specifiche di investimenti privati in ambienti a rischio più elevato.

**Il PIE è un nuovo approccio alle modalità di finanziamento dello sviluppo sostenibile da parte dell'Unione, che individua, prepara e fornisce il necessario sostegno ai progetti di investimento nei paesi al di fuori dell'Europa.** Il piano offre un quadro integrato per un partenariato che consenta la piena cooperazione tra l'UE, gli Stati membri, le istituzioni finanziarie internazionali, gli altri donatori, le autorità pubbliche e il settore privato. Esso migliorerà le modalità di utilizzo dei limitati fondi pubblici e le modalità di collaborazione tra autorità pubbliche e investitori privati sui progetti di investimento<sup>15</sup>. Sosterrà inoltre le riforme necessarie a contrastare la corruzione, migliorare la *governance* economica e il contesto in cui operano le imprese locali, in piena cooperazione con i paesi partner interessati.

**Il piano mira a stimolare gli investimenti e la creazione di posti di lavoro in Africa e nel vicinato dell'UE attirando finanziamenti, in particolare del settore privato.** Muovendo dall'esperienza maturata con il FEIS, beneficia dell'esperienza della Commissione, della BEI e di altre istituzioni con strumenti di investimento per i paesi in via di sviluppo.

**Il piano opererà a fianco degli attuali strumenti di cooperazione internazionale e di sviluppo, integrandoli.** In particolare, l'integrazione riguarderà i progetti avviati con i paesi partner nel quadro del fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa<sup>16</sup> e del fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana<sup>17</sup> per conseguire gli obiettivi a breve termine del quadro di partenariato. Ciò avverrà attraverso il rafforzamento di strategie di sviluppo a più lungo termine che offrano reali opportunità economiche per le popolazioni locali e i migranti reintegrati, al fine di intervenire sulle cause profonde della migrazione. In questo modo il piano rappresenterà uno strumento fondamentale per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e per la mobilitazione di risorse aggiuntive per lo sviluppo, in linea con il programma d'azione di Addis Abeba sul finanziamento dello sviluppo.

---

<sup>15</sup> Come ulteriore strumento per contribuire all'approccio europeo coordinato in materia di migrazione auspicato nella comunicazione del 7 giugno e a complemento del piano per gli investimenti esterni, la Commissione esaminerà la possibilità che l'Unione europea diventi azionista della Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa.

<sup>16</sup> C(2015) 7293 final del 20 ottobre 2015.

<sup>17</sup> C(2014) 9615 final del 10 dicembre 2014.

Nel vicinato dell'UE promuoverà lo sviluppo economico per giungere progressivamente alla stabilizzazione, passando da interventi di emergenza a interventi strutturali. La possibilità di orientare gli investimenti previsti dal piano verso le energie sostenibili e rinnovabili contribuirà inoltre all'attuazione delle decisioni adottate dalla COP21.

Il piano consta di tre parti principali per conseguire l'obiettivo generale di creare posti di lavoro e una crescita sostenibile:

- i) mobilitare gli investimenti;
- ii) intensificare l'assistenza tecnica;
- iii) sostenere le riforme economiche e strutturali per migliorare il contesto imprenditoriale e politico generale.

Tali priorità sono ispirate ai principi chiave del piano di investimenti per l'Europa e all'esperienza con esso maturata. Le riforme strutturali e istituzionali e il miglioramento del contesto imprenditoriale generale sono essenziali per sostenere una crescita sostenibile a lungo termine. In mancanza di ciò, l'impatto degli investimenti potrebbe essere di breve durata.

**Per un aumento effettivo degli investimenti nei paesi partner occorre disporre di un'analisi specifica e di soluzioni ad hoc.** Ciò vale in particolare per i paesi partner caratterizzati da situazioni di fragilità, da conflitti, da una significativa emigrazione e dalla debolezza delle istituzioni pubbliche. A tal fine nel piano saranno definite "sportelli di investimento" specifici.

## 1. Mobilitare gli investimenti

La Commissione propone di aprire opportunità di investimento nei paesi partner mediante la mobilitazione delle risorse esistenti dell'UE in maniera analoga al piano di investimenti per l'Europa e al FEIS. Il cuore del PIE è costituito dalla creazione di un nuovo **Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD)**<sup>18</sup>. Il Fondo sarà composto da piattaforme di investimento regionali che combineranno i finanziamenti provenienti da strumenti di finanziamento misto esistenti<sup>19</sup> e la garanzia dell'EFSD da risorse provenienti dal bilancio dell'UE e dall'11° Fondo europeo di sviluppo<sup>20</sup>. La struttura della *governance* dell'EFSD assicurerà uno stretto coordinamento con le

---

<sup>18</sup> Proposta della Commissione di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD) e che istituisce la garanzia dell'EFSD e il Fondo di garanzia dell'EFSD (COM(2016) 586).

<sup>19</sup> Per l'Africa, cfr. decisione della Commissione (2015) 5210 e per il vicinato cfr. la decisione di esecuzione della Commissione C(2016) 3436.

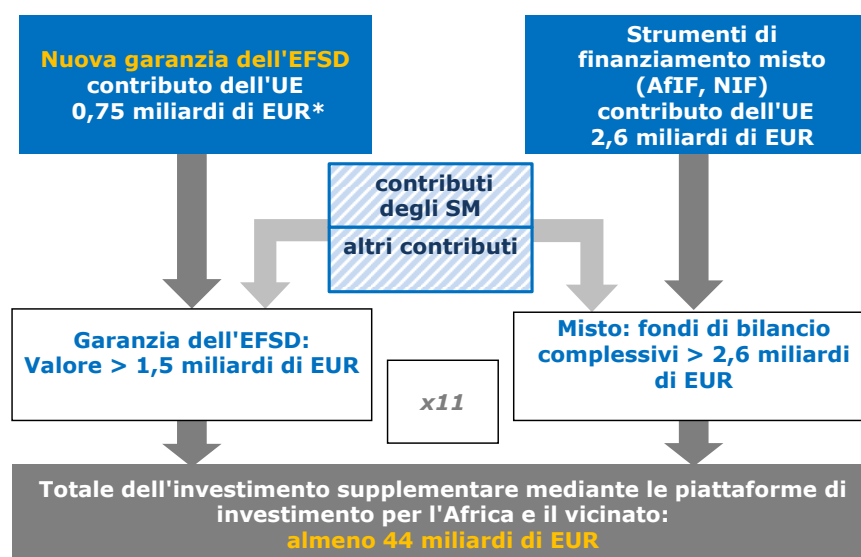
<sup>20</sup> Accordo interno tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri, dell'Unione Europea riuniti in sede di Consiglio, relativo al finanziamento degli aiuti dell'Unione europea forniti nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 in applicazione dell'accordo di partenariato ACP-UE e all'assegnazione di assistenza finanziaria ai paesi e territori d'oltremare cui si applicano le disposizioni della parte quarta del trattato sul funzionamento dell'UE (GU L 210 del 6.8.2013, pag. 1).

azioni avviate nell'ambito del nuovo mandato in materia di prestiti esterni della BEI proposto, in particolare con la nuova iniziativa di resilienza e con lo strumento per gli investimenti ACP.

**L'EFSD dovrebbe stimolare ulteriori investimenti pubblici e privati, mobilitando complessivamente investimenti fino a 44 miliardi di EUR**, muovendo dal contributo di 3,35 miliardi di EUR proveniente dal bilancio dell'UE e dal Fondo europeo di sviluppo. Per conferire più potenza di fuoco ed efficacia al nuovo fondo, la Commissione invita gli Stati membri e gli altri partner a fornire l'equivalente di questi contributi dell'UE. Fornendo l'equivalente della garanzia dell'UE, con le flessibilità descritte qui di seguito, l'importo complessivo degli investimenti supplementari potrebbe essere pari a 62 miliardi di EUR. Aggiungendo anche l'equivalente del contributo ai finanziamenti misti, questo importo potrebbe raggiungere gli 88 miliardi di EUR.

## NUOVO QUADRO DI PARTENARIATO PIANO PER GLI INVESTIMENTI ESTERNI

### Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD)



\*più una passività potenziale di 0,75 miliardi di EUR.

#### 1.1 Come funzionerà?

Gli strumenti di finanziamento misto esistenti e ben definiti saranno associati a una nuova ulteriore garanzia e inseriti in un quadro coerente: si costituirà uno **“sportello unico”** per gli investitori pubblici e privati, che consentirà ai partner di individuare tempestivamente i prodotti più adeguati e permetterà di concretizzare progetti che creano posti di lavoro e contribuiscono allo sviluppo sostenibile.

Le prime due piattaforme di investimento regionali interesseranno l’Africa e il vicinato dell’Unione europea (meridionale e orientale), con la possibilità di estendere il campo di applicazione ad altre regioni in una fase successiva. Le nuove piattaforme assoceranno gli strumenti di finanziamento misto esistenti (il Fondo di investimento per l’Africa e il Fondo d’investimento per la politica di vicinato) a obiettivi rimodulati e a nuovi compiti. La garanzia dell’EFSD contribuirà ad aumentare il credito e ad accrescere l’effetto leva, il che andrà a vantaggio dei beneficiari finali e dei progetti. Il nuovo approccio consentirà di condividere il rischio legato agli investimenti con gli altri investitori, in particolare con il settore privato, e permetterà di attirare gli investimenti privati, rimuovendo i principali fattori che attualmente lo ostacolano.

I progetti specifici saranno concordati rapidamente e in modo congiunto da tutte le parti interessate. Anche se i paesi dell’Africa e del vicinato dell’UE spesso fanno fronte a sfide comuni, occorre tenere conto delle specifiche condizioni regionali o settoriali. Sarà pertanto cruciale assicurare un elevato grado di coinvolgimento e titolarità dei paesi partner in fase di concezione e di attuazione dei progetti. Le istituzioni finanziarie già attive nelle regioni interessate saranno invitate a presentare le loro proposte per beneficiare della nuova garanzia. La BEI, oltre ad essere una delle principali istituzioni finanziarie preposte all’attuazione, avrà un ruolo consultivo per rafforzare ulteriormente la qualità e l’impatto della strategia di investimento. I settori principalmente interessati saranno i settori socioeconomici e, segnatamente, le infrastrutture (tra cui energia, acqua, trasporti, tecnologie dell’informazione e della comunicazione, ambiente e infrastrutture sociali), nonché gli investimenti nel capitale umano e l’accesso ai finanziamenti per le micro, piccole e medie imprese, con una particolare attenzione per la creazione di posti di lavoro, soprattutto per i giovani e per le donne.

La BEI, partner strategico dell’Unione per gli investimenti, sosterrà questa iniziativa dell’UE finanziando gli investimenti ammissibili a titolo dell’EFSD e catalizzando altre fonti di finanziamento, in particolare da parte del settore privato.

## 1.2 Potenziare l’impatto

Come il FEIS e diversi strumenti finanziari sostenuti dagli strumenti di finanziamento misto dell’UE sin dal 2007, la nuova garanzia dell’EFSD mobilerà investimenti supplementari, in particolare da parte di investitori privati. Gli investimenti saranno destinati a regioni, paesi o settori specifici mediante la definizione di “sportelli di investimento” da parte della Commissione. La garanzia sarà concessa alle controparti ammissibili (istituzioni finanziarie o investitori del settore privato) mediante accordi di garanzia che danno attuazione agli sportelli di investimento. Le controparti, a loro volta, offrono sostegno (mediante prestiti, garanzie, partecipazioni azionarie o prodotti simili) a portafogli di progetti di investimento selezionati e garantiscono che la copertura della garanzia venga trasferita ai beneficiari finali. Stando a stime prudenti, la Commissione si attende che ogni euro coperto da garanzia mobilerà un totale di più di dieci euro di investimenti.

**La Commissione propone un sistema innovativo con cui la garanzia di 1,5 miliardi di EUR coperti dal bilancio UE sarà sostenuta da un fondo di**



**garanzia con una dotazione di 750 milioni di EUR<sup>21</sup>**, per sfruttare al massimo l'impatto della nuova garanzia dell'EFSD e raggiungere una massa critica in grado di produrre risultati in linea con le esigenze individuate. L'impatto della nuova garanzia dell'EFSD sarà notevolmente rafforzato se gli Stati membri decideranno di stanziare un contributo supplementare di almeno 750 milioni di EUR erogati sotto forma di una **garanzia di seconda perdita**, che interverrebbe soltanto nell'improbabile ipotesi di perdite superiori a 1,5 miliardi di EUR. Gli Stati membri contributori non sosterebbero alcuna passività potenziale sull'importo della garanzia e potranno anche contribuire in contanti. È importante sottolineare che, nel contesto della valutazione delle finanze pubbliche ai fini del patto di stabilità e crescita, la Commissione adotterà una posizione favorevole nei riguardi dei contributi degli Stati membri al fondo, così come è successo per il FEIS<sup>22</sup>. Nel caso di contributi in contanti da parte degli Stati membri, in linea di principio questi dovrebbero essere considerati misure una tantum; in teoria, una garanzia dello Stato membro non dovrebbe avere ricadute sul debito pubblico, a meno che non sia necessario utilizzarla<sup>23</sup>.

**Inoltre, gli Stati membri che contribuiscono al rafforzamento della garanzia dell'EFSD saranno autorizzati a destinare il loro contributo a uno scopo specifico**, per regione o per settore, contribuendo ad allineare l'obiettivo di massimizzare l'impatto del piano per gli investimenti esterni con le priorità degli Stati membri.

### 1.3 Chi decide?

La Commissione sarà assistita da un comitato strategico e da due comitati operativi, uno per ciascuna piattaforma di investimento regionale. La Commissione gestirà il segretariato dell'EFSD, che assicurerà lo svolgimento delle funzioni e dei compiti necessari per conseguire gli obiettivi del PIE. Il comitato strategico, copresieduto dai rappresentanti della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza e composto dagli Stati membri e dalla BEI, fornirà un orientamento strategico, aiutando la Commissione a fissare gli obiettivi generali di investimento per quanto riguarda l'uso della garanzia dell'EFSD, assicurando il coordinamento e la coerenza tra le piattaforme di investimento regionali, nonché con il mandato di prestiti esterni, l'iniziativa per la resilienza e lo strumento per gli investimenti ACP gestiti dalla BEI. La BEI contribuirà attivamente fungendo da consulente della Commissione per quanto riguarda la gestione operativa della garanzia.

---

<sup>21</sup> Provenienti sia dal bilancio dell'Unione che dall'11° Fondo europeo di sviluppo. Inoltre, vi sarà una passività potenziale di 0,75 miliardi di EUR.

<sup>22</sup> Cfr. comunicazione della Commissione "Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita" del 13 gennaio 2015 (COM(2015) 12).

<sup>23</sup> In linea di principio, i contributi in contanti dovrebbero essere considerati misure una tantum che non influiscono sulla posizione di bilancio sottostante nella valutazione dell'aggiustamento di bilancio necessario ai fini del patto di stabilità e crescita. In teoria, una garanzia nazionale non dovrebbe avere effetti sul debito pubblico, poiché non richiede alcun esborso anticipato in contanti, né ha ricadute sul rapporto debito pubblico/PIL, a meno che non debba essere utilizzata. In pratica, la valutazione del modo in cui una determinata garanzia inciderebbe sul disavanzo o sul debito dello Stato membro spetta all'ente statistico competente.

Saranno garantiti una buona valutazione tecnica e la diligenza dovuta, nonché una rapida attuazione dei singoli progetti. Il rischio e l'attrattiva finanziaria dei progetti saranno valutati dalle controparti ammissibili e verificati da esperti indipendenti per garantire la credibilità nei confronti del settore privato, prima che le proposte di investimento siano approvate dalla Commissione. I dettagli delle modalità pratiche di attuazione della garanzia saranno stabilite per ciascuno sportello di investimento.

## **2. Intensificare l'assistenza tecnica con i paesi partner**

Mobilizzare maggiori investimenti impone lo sviluppo di progetti finanziariamente solidi, attraenti e maturi. Nell'ambito del PIE la Commissione rende disponibili risorse significative per l'assistenza tecnica al fine di aiutare i paesi partner ad attirare gli investimenti, sviluppando un numero più elevato di progetti finanziabili da rendere noti alla comunità degli investitori internazionali. La Commissione si avvarrà dell'esperienza maturata dall'UE nell'ambito del piano di investimenti per l'Europa, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo del polo europeo di consulenza sugli investimenti e del portale europeo dei progetti di investimento.

L'assistenza tecnica sarà incentrata sul miglioramento della preparazione e della promozione dei progetti, in modo da attrarre maggiori investimenti mediante dotazioni finanziarie per l'assistenza tecnica nell'ambito delle piattaforme di investimento regionali dell'EFSD. L'assistenza tecnica esistente nei paesi partner per lo sviluppo del settore privato mediante programmi ad hoc tematici, nazionali e regionali dell'UE sarà ridefinita affinché possa contribuire agli obiettivi generali del PIE, in particolare, attraendo investimenti sostenibili.

La visibilità e l'accessibilità delle opportunità di finanziamento dell'UE e il sostegno tecnico saranno offerti tramite un portale web di progetti.

La Commissione, inoltre, porterà avanti un dialogo strutturato per capire le esigenze e i limiti del settore privato locale e per aumentare la capacità del settore privato europeo di investire e di coinvolgere le imprese nei paesi partner. In collaborazione con gli Stati membri, la Commissione intende anche favorire e sostenere un dialogo politico inclusivo pubblico-privato nei paesi partner per individuare le principali sfide e opportunità. La Commissione si adopererà per un potenziamento mirato delle capacità dei rappresentanti del settore privato, segnatamente delle camere di commercio, delle parti sociali, delle associazioni che rappresentano micro, piccole e medie imprese e l'imprenditoria femminile.

## **3. Migliorare la *governance* economica, il contesto imprenditoriale e politico generale e coinvolgere il settore privato**

Il piano ha anche l'obiettivo di migliorare il contesto imprenditoriale nei paesi partner, potenziando il dialogo politico in materia socioeconomica tra l'UE e i paesi partner al fine di sviluppare quadri giuridici più efficaci, politiche e istituzioni che promuovano la stabilità economica, investimenti sostenibili e una crescita inclusiva. La formazione, con corsi pratici sulle politiche, laboratori pratici, progetti di gemellaggio e seminari, rafforzerà la capacità dei funzionari di analizzare gli sviluppi economici e

di formulare e attuare politiche efficaci. Sarà rafforzato il dialogo politico e strategico con i paesi partner al fine di sostenere la crescita inclusiva e sostenibile, il rispetto dei diritti umani, la lotta contro la corruzione, la criminalità organizzata e i flussi finanziari illeciti, e per migliorare le relazioni commerciali dei partner dell'UE. Questo dialogo, condotto in stretto coordinamento con le istituzioni partner attive nei paesi, contribuirà alla migliore regolamentazione e allo sviluppo dei mercati nei paesi partner, migliorando le possibilità di occupazione e sostenendo lo sviluppo del settore privato locale.

Un contesto imprenditoriale migliore e un buon clima per gli investimenti nei paesi partner saranno vantaggiosi sia per il settore privato locale che per le imprese dell'UE che vogliono investire. Saranno creati nuovi posti di lavoro e rafforzati i legami economici tra i paesi partner e l'UE, a reciproco vantaggio. Il PIE è pertanto complementare al piano di investimenti per l'Europa.

Quanto all'impegno dell'UE per lo sviluppo sostenibile, l'Unione si avvarrà pienamente delle iniziative esistenti nei suoi programmi diplomatici in materia di energia e di clima. Si incoraggerà inoltre l'interazione diretta con le imprese e le associazioni di categoria al fine di incentivare una partecipazione più ampia del settore privato e soluzioni di mercato in materia di agricoltura sostenibile, agroindustria, energia sostenibile, infrastrutture e servizi sociali.

### **III. Le prossime tappe**

La Commissione esorta i legislatori a trattare in via prioritaria le proposte adottate oggi, in linea con le richieste del Consiglio europeo di giugno. Il Parlamento europeo e il Consiglio sono invitati a rafforzare ed estendere il FEIS e ad avviare il piano per gli investimenti esterni attraverso l'istituzione dell'EFSD che dovrebbe essere operativo nel più breve tempo possibile e, al più tardi, prima del vertice UE-Africa, attualmente previsto per l'autunno 2017. La Commissione sosterrà il Parlamento europeo e il Consiglio durante i negoziati e continuerà il suo dialogo con tutte le parti interessate.

La Commissione si avvarrà inoltre dell'esperienza derivante dall'attuazione di tali strumenti in vista delle prossime discussioni sul nuovo quadro finanziario pluriennale.





## About the EULawSD Module

The Jean Monnet Module on “European Union Law and Sustainable Development” (EULawSD), co-funded under the Erasmus+ Programme of the European Union for the period 2017-2020, seeks to explore the ever-expanding corpus of European Union Law relating to sustainable development. The module consists of an annual 40-hour course primarily aimed at students of the Single Cycle Degree Programme in Law at the University of Siena, but also open to students from the Political Sciences, Humanities and Social Sciences departments. The course is complemented by keynote lectures, expert roundtables, a dedicated website, and a series of webinars. It expands on the basic EU Law course offered by the Department of Law to introduce a highly-innovative angle in EU legal studies, promote excellence in the teaching of advanced EU issues, and ultimately equip students with in-depth knowledge of the critical role of the EU legal system in shaping the response of the European Union to the challenges of sustainable development.

Ever since the first European Union Sustainable Development Strategy, formulated in 2001, sustainable development has become an inescapable lens for the analysis of EU law. However, it appears that an integrated approach to the study of EU sectoral strategies, policies and programmes is still lacking in academic circles. Advancing such an approach is especially critical in the light of the recent adoption by the UN General Assembly of the 2030 Agenda for Sustainable Development, as well as of the 17 Sustainable Development Goals (SDGs) and 169 related targets that the Agenda contains. Accordingly, the EULawSD module does not only provide students with notions about the emergence and evolution of the principle of sustainable development in international and EU law, but it specifically analyses EU internal and external policies through the lens of the SDGs and the wider post-2015 framework.

<http://www.eulawsd.org>

[eulawsd@unisi.it](mailto:eulawsd@unisi.it)

