COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 16.11.2012
COM(2012) 662 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Contributo della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (2008/56/CE) all'adempimento degli obblighi e degli impegni nonché all'attuazione delle iniziative esistenti degli Stati membri o dell'Unione europea, a livello di Unione o internazionale, in tema di protezione ambientale nelle acque marine

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Contributo della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (2008/56/CE) all'adempimento degli obblighi e degli impegni nonché all'attuazione delle iniziative esistenti degli Stati membri o dell'Unione europea, a livello di Unione o internazionale, in tema di protezione ambientale nelle acque marine

1. INTRODUZIONE

La direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (di seguito direttiva sull'ambiente marino o MSFD)[1] mira a conseguire un buono stato ecologico delle acque marine dell'Unione europea entro il 2020 e a tutelare la base di risorse da cui dipendono le attività economiche e sociali legate all'ambiente marino. Per valutare lo stato ecologico si ricorre a 11 descrittori qualitativi[2], che prendono in considerazione lo stato ecologico, nonché le pressioni e gli impatti subiti dagli ecosistemi marini, mentre il buono stato viene perseguito tramite lo sviluppo e l'attuazione, in ogni Stato membro, di una strategia per le acque marine riguardante tutti gli impatti e le pressioni che incidono sull'ambiente marino. L'intensificazione della cooperazione transfrontaliera tra regioni e sottoregioni marine è un altro punto centrale della direttiva sull'ambiente marino.

La presente relazione intende attuare le disposizioni dell'articolo 20, paragrafo 2, della MSFD: valutare il contributo della direttiva all'adempimento degli obblighi e degli impegni nonché all'attuazione delle iniziative esistenti degli Stati membri o dell'Unione europea in tema di protezione ambientale nelle acque marine. Senza dimenticare che in alcuni casi si tratta di obblighi derivanti da accordi internazionali, ai fini della presente relazione queste varie tipologie verranno designate con il termine "impegni".

La direttiva sull'ambiente marino recepisce nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea un foltissimo numero di impegni, sottoscritti a livello internazionale e di Unione europea, relativi alla protezione ambientale nell'ambiente marino. Essa svolge inoltre un'importante funzione per rafforzare la coerenza dell'azione dell'Unione europea e degli Stati membri nell'ambito di accordi internazionali.

La portata complessiva di tali impegni è stata analizzata approfonditamente nello "Studio sul contributo della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino agli obblighi

[1] Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino), GU L 164 del 25.6.2008.

[2] Gli 11 descrittori sono i seguenti: 1. La biodiversità è mantenuta. 2. Le specie non indigene non alterano negativamente l'ecosistema. 3. Le popolazioni di pesci sfruttati a fini commerciali sono in buona salute. 4. Gli elementi della rete trofica assicurano l'abbondanza a lungo termine e la riproduzione. 5. L'eutrofizzazione è ridotta al minimo. 6. L'integrità del fondo marino garantisce il funzionamento dell'ecosistema. 7. La modifica permanente delle condizioni idrografiche non influisce negativamente sull'ecosistema. 8. Le concentrazioni dei contaminanti non provocano effetti. 9. I contaminanti presenti nei pesci e in altri frutti di mare restano entro limiti di sicurezza. 10. I rifiuti marini non provocano danni. 11. L'introduzione di energia (comprese le fonti sonore sottomarine) non ha effetti negativi sull'ecosistema.

internazionali esistenti"[3]. La presente relazione intende invece porre in risalto il contributo della MSFD ai principi fondamentali sanciti a livello internazionale, ad alcuni importanti impegni internazionali – tra cui le convenzioni marittime regionali – e alle principali politiche dell'Unione europea.

2. PRINCIPI GENERALI DELLA POLITICA AMBIENTALE E MARITTIMA

La MSFD riprende, ove ciò risulti opportuno, alcuni principi ambientali di carattere generale concordati a livello internazionale (come per esempio quelli della dichiarazione di Rio[4]). Tali principi sono ribaditi dal documento finale della conferenza Rio+20, "The future we want" (Il futuro che vogliamo)[5].

2.1. L'approccio ecosistemico come elemento chiave della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino

L'approccio ecosistemico alla gestione dell'ambiente marino è una caratteristica essenziale della MSFD. Non esiste un'unica definizione di tale approccio accettata a livello internazionale, ma il suo obiettivo generale è quello di assicurare che le pressioni collettive delle attività umane non superino livelli tali da compromettere la capacità degli ecosistemi di reagire.

Le decisioni adottate dalla conferenza delle parti della convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica (CBD) (decisioni COP V/6 e VII/5) e il piano di attuazione di Johannesburg (JPoI), per esempio, contengono l'esplicita richiesta, ribadita dalla conferenza Rio+20, di adottare o perseguire un approccio ecosistemico alla gestione delle attività umane che incidono sull'ambiente marino.

La direttiva sull'ambiente marino non fa solo esplicito riferimento all'approccio ecosistemico alla gestione dell'ambiente marino come principio guida (considerando 8 e 44), ma ne richiede anche l'applicazione nelle strategie per l'ambiente marino (articoli 1 e 3). In virtù della MSFD l'approccio ecosistemico diviene quindi un principio giuridicamente vincolante per la gestione dell'ambiente marino.

2.2. Integrazione degli aspetti ambientali in altre politiche e gestione integrata intersettoriale delle acque marine

Gli strumenti internazionali sottolineano frequentemente l'esigenza di integrare gli obiettivi di protezione ambientale nelle attività socioeconomiche e in altre politiche, così come la necessità di gestire l'ambiente marino e le aree costiere secondo criteri integrati. In particolare, tali richieste figurano negli impegni dell'Agenda 21[6] e nelle decisioni della CBD, e sono state poi ribadite nel documento finale della conferenza Rio+20. Si tratta di un

---

3 http://ec.europa.eu/environment/marine/

4 La dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, scaturita dalla conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED) del 1992, ha proclamato 27 principi fondamentali intesi a orientare decisioni e politiche future, alla luce delle implicazioni ambientali dello sviluppo socioeconomico.

5 A/CONF.216/L.1

6 L'Agenda 21, che costituisce una traccia non vincolante e un piano d'azione globale per lo sviluppo sostenibile, è stata approvata dalla UNCED nel 1992. http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/.

principio fondamentale dell'Unione europea, sottolineato pure nel TFUE[7]. La MSFD inserisce esplicitamente quest'approccio tra i propri obiettivi (articolo1, paragrafo 4).

A livello internazionale sono stati proposti strumenti specifici per la gestione integrata intersettoriale delle acque marine. L'approccio della gestione integrata delle zone costiere (ICZM) è stato elaborato quale strumento di gestione per le aree costiere. L'Agenda 21 chiede esplicitamente di adottare l'ICZM, e lo stesso invito è contenuto nel Protocollo sull'ICZM della convenzione di Barcellona. Il processo di pianificazione dello spazio marino (MSP) è un altro strumento complementare mirante ad affrontare il problema degli usi concorrenti del mare, garantendo al tempo stesso la protezione dell'ambiente; esso è stato elaborato e promosso sul piano internazionale in epoca più recente (è inserito nella decisione X/29 della conferenza delle parti della CBD) e viene sviluppato nel contesto della politica marittima integrata dell'Unione europea (IMP).

Prendendo in considerazione il complesso degli impatti cumulativi, anziché regolamentare isolatamente gli usi specifici, la direttiva sull'ambiente marino contribuisce ad attuare una gestione integrata delle acque marine. La direttiva invita gli Stati membri a inserire misure per i controlli della distribuzione territoriale e temporale nei propri programmi di misure (allegato VI), come l'ICZM e il MSP.

2.3. Il principio di precauzione e il principio "chi inquina paga" nell'ambiente marino

Il principio di precauzione e il principio "chi inquina paga" sono due elementi fondamentali della politica di protezione ambientale ed entrambi trovano la propria base nel TFUE[8]. Entrambi, inoltre, sono inseriti in numerosi strumenti internazionali dedicati ai problemi ambientali; infine, essi costituiscono un punto di riferimento specifico per la protezione dell'ambiente marino fin dall'Agenda 21 (cap. 17.22) e dalla CBD (decisioni della conferenza delle parti IV/5 and VIII/24).

In linea con tali provvedimenti, i due principi sono inseriti nella direttiva sull'ambiente marino, in qualità di principi guida per l'attuazione della direttiva stessa, nei considerando 27 e 44. In particolare, essi fungono da base per i programmi di misure che gli Stati membri devono adottare per garantire il buono stato ecologico delle proprie acque marine.

2.4. Gestione adattativa basata sulla conoscenza; partecipazione e informazione del pubblico

La necessità di una gestione adattativa basata sulla conoscenza è un altro principio essenziale contemplato da numerosi impegni internazionali[9]. Per quanto riguarda la protezione dell'ambiente marino, ambito nel quale permangono varie incertezze, tale necessità riveste un'importanza particolare.

Prescrivendo una valutazione iniziale (articolo 8) e successivi programmi di monitoraggio (articolo 11), la MSFD contribuisce all'esame globale dello stato dell'ambiente marino. La direttiva garantisce inoltre che la base di conoscenze in tal modo acquisita informi le successive misure di gestione, prescrivendo che i traguardi ambientali (articolo 10) e i

---

7 Articolo 11 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

8 Articolo 191 del TFUE.

9 L'Agenda 21, la CBD e il processo regolare delle Nazioni Unite promuovono la gestione adattativa, mentre quasi tutte le convenzioni marittime regionali accolgono tale principio nei propri strumenti.

programmi di misure (articolo 13) siano basati sulla valutazione iniziale. Da ciò scaturisce il concetto di gestione adattativa, esplicitamente formulato nella MSFD (articolo 3, paragrafo 5), che invita ad aggiornare le strategie per l'ambiente marino seguendo un ciclo di sei anni.

Tale approccio è del tutto coerente con l'impegno a sviluppare il processo regolare delle Nazioni Unite per la segnalazione e la valutazione globali dello stato dell'ambiente marino, processo che anzi funge da sostegno alla gestione adattativa basata sulla conoscenza.

L'accesso all'informazione, l'istruzione e la consultazione del pubblico sono a loro volta principi generali promossi dagli impegni ambientali sottoscritti a livello internazionale. La convenzione di Aarhus[10], in particolare, rappresenta un accordo internazionale specifico, mirante a rendere operativo questo principio di Rio. La direttiva sull'ambiente marino comprende disposizioni specifiche ed esplicite (l'articolo 19 e l'allegato VI, paragrafo 8) che contribuiscono all'attuazione di tali impegni.

3. PRINCIPALI TRATTATI INTERNAZIONALI E ACCORDI AMBIENTALI MULTILATERALI

Al di là di questi principi ambientali di carattere generale, la direttiva sull'ambiente marino inserisce nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea per le acque marine un vasto numero di impegni più specifici tratti da accordi ambientali multilaterali e da altri accordi internazionali.

3.1. UNCLOS e IMO

La convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) stabilisce le responsabilità e i diritti che spettano alle nazioni per quanto riguarda mari e oceani e comprende una serie di obblighi relativi alla protezione e alla conservazione dell'ambiente marino. Fra tali obblighi rientrano, per esempio, provvedimenti per il monitoraggio e la valutazione dello stato dell'ambiente marino, la prevenzione dell'inquinamento del mare e disposizioni per la cooperazione globale e regionale. La direttiva sull'ambiente marino riconosce gli obblighi sanciti dall'UNCLOS e ne tiene pienamente conto[11]. Inoltre, nel proprio ambito di applicazione, la direttiva recepisce la prescrizione, contenuta nell'UNCLOS, che gli Stati osservino e misurino i rischi o gli effetti dell'inquinamento dell'ambiente marino[12]. Essa attua inoltre vari altri obblighi, che impongono agli Stati di adottare misure per prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento dell'ambiente marino proveniente dalla terraferma, prevenire l'inquinamento del fondale e del sottosuolo marini e infine impedire l'introduzione di specie non indigene. Ancora, la MSFD recepisce le disposizioni dell'UNCLOS in materia di acquacoltura e pesca sostenibili, innovazione e investimenti nella ricerca. Ultimo ma non meno importante aspetto, la direttiva rende più facile agli Stati l'obbligo di cooperare nell'ambito dell'UNCLOS per proteggere l'ambiente marino dando rilievo al principio della cooperazione regionale[13].

Alcune disposizioni dell'UNCLOS, in particolare quelle riguardanti la limitazione dell'inquinamento alla fonte e l'elaborazione di valutazioni di impatto ambientale, trovano

---

10 Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, adottata nel 1998.

11 Cfr. MSFD, considerando 17.

12 Cfr. MSFD, articolo 11 e allegato V.

13 Cfr. MSFD, articolo 6.

attuazione anche in provvedimenti legislativi diversi dalla MSFD, come la direttiva IPPC[14] e le direttive VIA/VAS[15].

Un discorso assai simile vale per le norme IMO, come la convenzione MARPOL[16] modificata poi dal proprio protocollo del 1987, oppure la convenzione OPRC con il proprio protocollo OPRC-HNS[17], ma anche l'accordo concernente la cooperazione in materia di lotta contro l'inquinamento del Mare del Nord causato dagli idrocarburi e da altre sostanze pericolose (che tuttavia è esterno all'IMO)[18]. Qui una serie di leggi dell'Unione europea complementari alla MSFD offrono soluzioni e meccanismi pratici per perseguire gli obiettivi della MSFD: per esempio la direttiva relativa al controllo da parte dello Stato di approdo[19], quella relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico[20] o la decisione del Consiglio che istituisce un meccanismo comunitario di protezione civile[21].

3.2. La MSFD, contributo essenziale all'attuazione degli impegni internazionali in materia di biodiversità marina

La direttiva sull'ambiente marino è il primo strumento legislativo dell'Unione europea esplicitamente diretto alla protezione della biodiversità marina nella sua globalità. Essa contiene uno specifico obiettivo normativo – "mantenere la biodiversità entro il 2020" – che è fondamentale per il conseguimento del buono stato ecologico di mari e oceani. Di conseguenza, insieme alle direttive Habitat e Uccelli selvatici[22], la MSFD garantisce un robusto quadro politico e giuridico per l'adempimento degli impegni internazionali relativi alla protezione della biodiversità marina, come quelli rientranti nel quadro della convenzione sulla diversità biologica (menzionata nel considerando 18 della MSFD), o della convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione.

Oltre ad attuare, sulla scia della convenzione sulla diversità biologica, l'approccio ecosistemico e il principio della gestione adattativa, la MSFD riprende anche alcune delle prescrizioni più specifiche della CBD, come per esempio l'istituzione di zone marine protette (MPA), che gli Stati membri devono inserire nelle proprie strategie per l'ambiente marino nel quadro di un approccio complessivo di protezione dell'ambiente marino. Inoltre, la direttiva intende riunire tutte le MPA, istituite nel quadro di vari altri obblighi UE o internazionali, in un quadro unico: una rete coerente e rappresentativa di MPA (cfr. il successivo punto 5).

---

14 Direttiva 2008/1/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, GU L 24 del 29.1.2008, pagg. 8-29.

15 Direttive 2011/92/UE e 2001/42/CE.

16 Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (MARPOL).

17 Convenzione internazionale sulla preparazione, la lotta e la cooperazione in materia di inquinamento da idrocarburi e protocollo sulla preparazione, la lotta e la cooperazione in materia di incidenti inquinanti mediante sostanze pericolose e nocive.

18 Accordo concernente la cooperazione in materia di lotta contro l'inquinamento del Mare del Nord causato dagli idrocarburi e da altre sostanze pericolose.

19 Direttiva 2009/16/CE, GU L 131 del 28.5.2009, pagg. 57-100.

20 Direttiva 2000/59/CE, GU L 332 del 28.12.2000, pagg. 81-90, modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1137/2008.

21 Decisione 2007/779/CE del Consiglio, Euratom (rifusione).

22 Direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, e direttiva 2009/147/CE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (versione codificata), GU L 20 del 26.1.2010, pagg. 7-25.

3.3. Collegamento con gli impegni internazionali in materia di cambiamenti climatici

La direttiva sull'ambiente marino si occupa dell'impatto del cambiamento climatico sugli oceani e in tal modo contribuisce indirettamente alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCC) e ad altri strumenti che trattano quest'argomento.

La MSFD migliora la conoscenza degli impatti del clima sull'ambiente marino. Essa invita gli Stati membri a considerare, nelle valutazioni iniziali, vari fattori legati al clima come i cambiamenti della temperatura marina, della copertura di ghiaccio e dell'acidificazione oceanica.

Le strategie per l'ambiente marino sviluppate dagli Stati membri nell'ambito della MSFD possono riguardare anche l'adattamento al cambiamento climatico. Dato che le pressioni e gli impatti possono variare in funzione delle varie attività umane e dell'impatto dei cambiamenti climatici, la determinazione di un buono stato ecologico può dover essere adeguata nel corso del tempo[23].

Infine, se gli oceani sono in buona salute, essi diventano un importante strumento di attenuazione, in quanto svolgono il ruolo di pozzi di assorbimento del carbonio. L'area marina si può utilizzare per generare energia rinnovabile, nonché per la cattura e lo stoccaggio del carbonio (CCS). Si tratta, in questi casi, di attività umane le cui pressioni e impatti è necessario gestire nel contesto della direttiva.

4. IMPORTANZA DEL RUOLO DELLE CONVENZIONI MARITTIME REGIONALI

Quattro convenzioni marittime regionali riguardano le acque marine della MSFD: la convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nordorientale (OSPAR), la convenzione di Helsinki sulla protezione dell'ambiente marino della zona del Mar Baltico (HELCOM), la convenzione di Barcellona per la protezione dell'ambiente marino e delle zone costiere del Mediterraneo e la convenzione di Bucarest per la protezione del Mar Nero dall'inquinamento[24]. Fra queste convenzioni sussistono notevoli differenze, soprattutto per quanto riguarda il ruolo dei paesi non appartenenti all'Unione europea (per esempio, nel Baltico 9 parti contraenti su 10 sono Stati membri dell'Unione europea, mentre nel Mediterraneo sono 7 su 22).

Le convenzioni marittime regionali si pongono come obiettivo il miglioramento della governance regionale delle regioni marine e il rafforzamento della protezione dell'ambiente marino. La direttiva sull'ambiente marino comprende numerose disposizioni miranti a garantire che la sua attuazione non solo contribuisca alle attività delle convenzioni riguardanti le regioni o sottoregioni marine dell'UE, ma anzi su tali attività si fondi.

L'articolo 6, paragrafo 1, invita esplicitamente gli Stati membri ad avvalersi delle strutture istituzionali regionali in materia di cooperazione esistenti, incluse quelle previste nel quadro delle convenzioni marittime regionali, al fine di conseguire il coordinamento. Parecchie di queste convenzioni accettano espressamente di assumersi il compito di agevolare l'attuazione regionale della MSFD. L'articolo 6, paragrafo 2, invita poi gli Stati membri ad adoperarsi, avvalendosi dei pertinenti consessi internazionali, tra cui rientrano i meccanismi e le strutture

[23] Considerando 34.

[24] Cfr. MSFD, considerando 19.

delle convenzioni marittime regionali, per coordinare i loro interventi con i paesi terzi ai fini dell'istituzione e dell'attuazione delle strategie per l'ambiente marino, nonché ad estendere, se del caso, il coordinamento e la cooperazione a tutti gli Stati membri, compresi i paesi senza sbocco al mare.

La MSFD garantisce che le convenzioni marittime regionali e gli altri accordi internazionali siano presi in considerazione in tutte le fasi dell'elaborazione delle strategie per l'ambiente marino, verificando che le metodologie impiegate siano coerenti in tutte le regioni o sottoregioni marine e che si tenga conto anche degli impatti transfrontalieri.

D'altro canto, la direttiva sull'ambiente marino contribuisce all'adempimento degli obblighi e degli importanti impegni presi dall'Unione europea e dagli Stati membri nell'ambito delle citate convenzioni marittime regionali.

Rientra in questo quadro, per esempio, l'obbligo di adottare tutte le misure possibili per prevenire ed eliminare l'inquinamento provocato da fonti marine e di terraferma, compreso l'impatto sull'ambiente marino di scarichi provenienti da fonti puntuali. Le convenzioni marittime regionali hanno pure integrato espliciti impegni per l'adozione o il perseguimento di un approccio ecosistemico alla gestione delle acque marine e alla conservazione delle risorse marine; ciò comprende l'obbligo di adottare misure per proteggere e conservare gli ecosistemi e la diversità biologica (per esempio, prescrizioni per regolamentare l'introduzione di specie invasive). La direttiva sull'ambiente marino riprende tutti questi elementi, considerandoli essenziali per il conseguimento di un buono stato ecologico.

Le convenzioni marittime regionali contengono inoltre disposizioni riguardanti l'accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente marino, l'obbligo, da parte degli Stati, di intraprendere programmi di monitoraggio e ricerca, e infine i conseguenti obblighi di segnalazione; tutte queste disposizioni sono integrate nella direttiva sull'ambiente marino (cfr. sezione 2.4).

5. LA MSFD E ALTRE PERTINENTI POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

Molte politiche dell'Unione europea incidono sull'ambiente marino, in particolare quelle riguardanti la pesca, i trasporti, l'industria, l'agricoltura, lo sviluppo regionale, la ricerca, l'energia, le relazioni esterne, nonché importanti aspetti della politica ambientale come per esempio le risorse idriche. Tali politiche, tuttavia, non sono specificamente concepite per proteggere l'ambiente marino in maniera coordinata; di conseguenza, le attività umane che incidono sull'ambiente marino vengono affrontate con un approccio settoriale.

La MSFD intende assicurare la coerenza e l'integrazione delle misure adottate sulla base di vari altri strumenti giuridici dell'Unione europea, allo scopo di realizzare il proprio obiettivo principale. Di conseguenza, come recita l'articolo 20, nel valutare il contributo della MSFD all'adempimento degli obblighi e degli impegni internazionali, è necessario tener conto degli obblighi sanciti e delle misure adottate da altri provvedimenti legislativi dell'UE a livello di Unione.

La direttiva quadro sulle acque[25] (WFD) è strettamente legata alla direttiva sull'ambiente marino. Essa stabilisce l'obiettivo di conseguire il buono stato di tutte le acque superficiali e sotterranee, comprese le acque costiere, entro il 2015, integrando così l'obiettivo di

[25] 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. GU L 327 del 22.12.2000.

conseguire il buono stato ecologico previsto dalla direttiva sull'ambiente marino. Le azioni intraprese nel quadro della WFD riducono l'inquinamento marino e l'apporto di nutrienti da fonti terrestri, proteggendo gli ecosistemi nelle acque costiere e di transizione, indispensabili zone di riproduzione per numerose specie ittiche marine.

La prescrizione di compiere una valutazione d'impatto ambientale (VIA) per i progetti e le attività svolte nell'UE, a terra e in mare, è contenuta nella direttiva 2011/92/UE; obblighi analoghi sono previsti per la preparazione di piani e programmi dalla direttiva 2001/42/CE, nota come direttiva sulla valutazione ambientale strategica. La MSFD non impone lo specifico requisito di effettuare una VAS per progetti e programmi che incidono sull'ambiente marino. Tuttavia, come ha confermato anche la Corte di giustizia[26], la VAS si applica di per sé, purché le sue condizioni vengano soddisfatte, e in particolare purché il piano in questione definisca il quadro di riferimento per il futuro sviluppo di progetti. È possibile – a seconda del loro contenuto – che le strategie per l'ambiente marino debbano essere sottoposte a una VAS; i programmi di misure devono probabilmente affrontare una VAS, in quanto l'allegato VI della MSFD prevede che essi definiscano il quadro di futuri progetti e attività.

La direttiva Habitat[27] (articolo 6) impone inoltre di effettuare una opportuna valutazione per qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative sulle zone speciali di conservazione (SAC) istituite ai sensi della direttiva e sulle zone speciali di protezione (SPA) istituite ai sensi della direttiva Uccelli selvatici. Dato che queste zone speciali di conservazione sono comprese nelle zone marine protette istituite ai sensi della MSFD, per le strategie per l'ambiente marino e i programmi di misure di tali attività è normalmente richiesta una valutazione ai sensi dell'articolo 6 della direttiva Habitat. Tali valutazioni possono essere integrate nelle procedure VAS.

L'Unione europea si è assunta una serie di impegni politici ad alto livello in materia di protezione della biodiversità. L'obiettivo principale è quello di arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici nell'Unione europea entro il 2020, ripristinandoli nella misura del possibile. Questi obiettivi politici, sanciti dalla strategia sulla biodiversità UE 2020[28], si articolano in azioni e traguardi specifici, legati al conseguimento dell'obiettivo della direttiva sull'ambente marino e di altri provvedimenti legislativi dell'Unione europea, concernenti la protezione delle specie in pericolo e lo sfruttamento sostenibile degli stock ittici.

Ai sensi delle direttive Habitat e Uccelli selvatici, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare uno stato di conservazione favorevole per una serie di specie e habitat marini, nonché uno stato di popolazione positivo per tutte le specie marine presenti in natura, comprese le specie di uccelli migratori. Nel quadro di queste direttive, una parte cospicua delle aree costiere e marine dell'Unione europea è stata o sarà designata tra i siti Natura 2000. La MSFD riconosce che le zone marine protette, compresi i siti Natura 2000 designati o da designare ai sensi delle direttive Habitat e Uccelli selvatici, costituiscono un importante contributo per il conseguimento del buono stato ecologico; occorre di conseguenza inserire le reti di zone marine protette nei programmi di misure previsti dalle strategie per l'ambiente marino (articolo 13, paragrafo 4). L'articolo 13, paragrafo 4, della MSFD prescrive inoltre che le reti di zone marine protette siano coerenti e rappresentative e rispecchino adeguatamente la

[26] Cfr. cause C-105/09 e C-295/10.

[27] 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 (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).

[28] COM(2011) 244 definitivo. La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020.

diversità degli ecosistemi; l'articolo va anzi esplicitamente al di là di Natura 2000, in quanto estende le reti fino ad abbracciare le zone marine protette istituite ai sensi delle convenzioni marittime regionali. L'articolo 13, paragrafo 5, instaura poi un nesso esplicito tra l'istituzione delle zone marine protette ed eventuali misure adottate ai sensi della politica comune della pesca (PCP). In questo caso, dunque, la MSFD funge specificamente da quadro entro cui integrare le misure vigenti, completandole con nuove iniziative.

Per la regolamentazione delle attività di pesca e acquacoltura, la PCP configura un approccio collaborativo per la gestione delle attività comuni di pesca nell'Unione europea. La riforma della PCP proposta nel 2012[29] richiede che tutti gli stock si collochino su livelli superiori a quelli del rendimento massimo sostenibile, tenendo conto degli impatti ambientali della pesca; chiede inoltre espressamente di integrare gli obiettivi della MSFD. In tal modo la direttiva sull'ambiente marino completa la PCP, offrendo un nesso tra la politica per la pesca e altri fondamentali aspetti della protezione ambientale (come per esempio la conservazione della biodiversità, la protezione degli habitat e delle specie associate).

Vari strumenti legislativi dell'Unione europea influiscono sul grado di inquinamento dell'ambiente marino nelle varie fasi: per esempio la direttiva sui nitrati[30], la direttiva sulle sostanze prioritarie[31] e la direttiva quadro sui rifiuti[32]. La MSFD integra questi particolari provvedimenti legislativi dell'Unione europea.

Sussiste inoltre uno stretto legame tra la direttiva sull'ambiente marino e la politica di protezione civile dell'Unione, che istituisce un quadro per la cooperazione a livello UE per la gestione di tutti i tipi di catastrofi in tutte le fasi del ciclo di gestione delle catastrofi, comprese prevenzione, preparazione, reazione e ricostruzione[33].

La direttiva sull'ambiente marino rappresenta il pilastro ambientale della politica marittima integrata (IMP). La sua funzione è messa in risalto da una serie di sviluppi registrati nell'ambito dell'IMP, tra cui la pianificazione dello spazio marino, le conoscenze oceanografiche e le strategie regionali.

Di per sé, la direttiva sull'ambiente marino indirizza e contribuisce ad attuare svariati obblighi, impegni e iniziative vigenti a livello di Unione europea, garantendone la sostenibilità e contribuendo all'obiettivo della più vasta coerenza sancito dall'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva stessa.

6. UNO SGUARDO AL FUTURO: LA MSFD E L'ATTUAZIONE DEL DOCUMENTO FINALE DELLA CONFERENZA RIO+20

Il documento finale della conferenza Rio+20, "The Future We Want", riprende una serie di idee contenute nella direttiva sull'ambiente marino. Raccoglie l'impegno a proteggere e ripristinare la salute, la produttività e la resilienza degli oceani e degli ecosistemi marini e a mantenerne la biodiversità, assicurandone la conservazione e l'utilizzo sostenibile per le

29 COM(2011) 425 definitivo. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla politica comune della pesca.

30 Direttiva 91/676/CEE, GU L 375 del 31.12.1991, pagg. 1-8, modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1137/2008 (GU L 311, del 21.11.2008, pagg. 1-54).

31 Direttiva 2008/105/CE, GU L 348 del 24.12.2008, pagg. 84-97.

32 Direttiva 2008/98/CE, GU L 312 del 22.11.2008, pagg. 3-30.

33 Decisione 2007/779/CE, Euratom del Consiglio che istituisce un meccanismo comunitario di protezione civile (rifusione).

generazioni attuali e per quelle future. Sottolinea la necessità di attuare efficacemente un approccio ecosistemico, insieme al principio di precauzione, nella gestione di attività che esercitano un impatto sull'ambiente marino. Il documento contiene inoltre impegni specifici, in merito all'esigenza di varare strategie coordinate nella lotta all'inquinamento, agire per ridurre significativamente i rifiuti marini entro il 2025 e affrontare il problema delle specie invasive. La MSFD costituirà uno dei principali strumenti politici dell'Unione europea per l'attuazione, nell'UE, degli impegni marittimi derivanti dalla conferenza Rio+20.

Una delle decisioni più importanti prese a Rio è stata quella di affrontare urgentemente il problema della conservazione e dell'uso sostenibile della diversità biologica marina nelle aree al di fuori delle giurisdizioni nazionali: è stata anche adottata una decisione sul varo di uno strumento internazionale nel quadro di UNCLOS. Nel perseguire questo obiettivo occorre tener presente l'esigenza – sancita a Rio e affermata dalla MSFD – di mantenere la biodiversità marina, senza dimenticare le azioni settoriali concordate a Rio, soprattutto nel settore della pesca. Ricordiamo tra queste la necessità di intensificare urgentemente gli sforzi per mantenere o ripristinare gli stock a livelli capaci di produrre il rendimento massimo sostenibile[34] (obiettivo previsto per il 2015) e per gestire le catture accessorie, i rigetti e gli altri impatti negativi della pesca sugli ecosistemi, anche con l'eliminazione delle pratiche di pesca distruttive.

Inoltre, la MSFD, così come la CBD, unendo protezione e uso sostenibile, si dimostra indispensabile per realizzare un'economia verde. Sulla base del documento finale di Rio+20, l'Unione europea continuerà a sostenere una "economia blu" che estenda i principi dell'economia verde anche alla conservazione e all'uso sostenibile delle risorse marine.

7. CONCLUSIONI

La MSFD è una direttiva quadro che promuove un approccio di gestione integrata e adattativa alle attività umane che incidono sull'ambiente marino. Per la sua stessa natura, essa costituisce uno strumento politico flessibile, concepito per tradurre gli impegni internazionali in politiche dell'Unione europea da attuare nelle acque dell'Unione europea. In futuro, tale flessibilità, che comprende un regolare ciclo di sei anni per l'aggiornamento delle strategie per l'ambiente marino, consentirà di adeguare la MSFD ai nuovi impegni, come per esempio quelli derivanti dal documento finale di Rio+20 e dal suo follow-up.

In considerazione della portata geografica della direttiva sull'ambiente marino – che non si estende all'alto mare – non tutti gli impegni internazionali in materia di ambiente marino rientrano nel suo ambito di applicazione. In molti casi differenti strumenti legislativi dell'Unione europea sono più adatti ad attuare impegni internazionali in settori specifici. Un risultato positivo è la crescente sinergia di tali strumenti con i meccanismi della MSFD, e il contributo che essi recano agli obiettivi della direttiva.

La direttiva sull'ambiente marino entra ora in una fase cruciale della propria attuazione grazie alle valutazioni iniziali, alla determinazione del buono stato ecologico e alla definizione, da parte degli Stati membri, dei traguardi ambientali la cui adeguatezza e coerenza verrà analizzata dalla Commissione europea. L'effettiva ambizione con cui i numerosi impegni internazionali contemplati dalla MSFD verranno attuati negli Stati membri dipende perciò, in

[34] Obiettivo concordato per la prima volta in occasione del vertice mondiale di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile del 2002.

larga misura, dalla concreta definizione del buono stato ecologico e dalla successiva completa attuazione a livello nazionale delle disposizioni contenute nella direttiva.

In tale contesto, le convenzioni marittime regionali continueranno a svolgere un ruolo importantissimo, in uno stretto rapporto con il follow-up delle prime tappe attuative della direttiva sull'ambiente marino, e garantiranno una migliore coerenza tra gli approcci nazionali nella propria regione.