



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.10.2008
COM(2008) 645 definitivo

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

**relativa ai problemi di deforestazione e degrado forestale da affrontare per combattere i
cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità**

{SEC(2008) 2618}

{SEC(2008) 2619}

{SEC(2008) 2620}

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

**relativa ai problemi di deforestazione e degrado forestale da affrontare per combattere i
cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

INDICE

| | |
|---|----|
| COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI relativa ai problemi di deforestazione e degrado forestale da affrontare per combattere i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità (Testo rilevante ai fini del SEE) | 2 |
| 1. SOMMARIO..... | 4 |
| 2. IL PROBLEMA DELLA DEFORESTAZIONE E DEL DEGRADO FORESTALE | 5 |
| 2.1. La velocità e la portata della deforestazione e del degrado forestale..... | 5 |
| 2.2. Le cause della deforestazione..... | 6 |
| 2.3. L'impatto della deforestazione | 6 |
| 3. AFFRONTARE I PROBLEMI CAUSATI DALLA DEFORESTAZIONE..... | 7 |
| 3.1. Un obiettivo mondiale proposto dalla UE..... | 7 |
| 3.2. Aree di intervento..... | 7 |
| 4. IL CONTRIBUTO DELLE POLITICHE UE..... | 9 |
| 4.1. Rafforzare le politiche esistenti..... | 9 |
| 4.1.1. Politiche UE per promuovere la produzione sostenibile di legname e prodotti del legno..... | 9 |
| 4.1.2. Politiche UE relative a prodotti non derivati dal legno..... | 10 |
| 4.2. Entità degli interventi, fonti di finanziamento e meccanismi per affrontare il problema della deforestazione..... | 11 |
| 5. LA DEFORESTAZIONE NEL CONTESTO DELL'UNFCCC..... | 13 |
| 5.1. La risposta a breve termine: istituire un Meccanismo mondiale per il carbonio forestale | 13 |
| 5.2. La prospettiva a lungo termine: inserire a titolo sperimentale la deforestazione nei mercati del carbonio..... | 14 |

6. AZIONI PREPARATORIE 15

1. SOMMARIO

Le foreste coprono circa il 30% della superficie terrestre e garantiscono innumerevoli benefici di tipo economico e sociale e ambientale; in questo ultimo ambito, in particolare, svolgono un ruolo molto importante in relazione alla biodiversità e ai cambiamenti climatici. Le foreste tropicali sono tra gli habitat più importanti per la biodiversità e forniscono servizi cruciali per gli ecosistemi, quali la purificazione dell'acqua e la prevenzione dell'erosione. La vita di 1,6 miliardi di persone dipende in una qualche misura dalle risorse forestali e 60 milioni di autoctoni ne dipendono direttamente per la loro sopravvivenza. Le foreste immagazzinano inoltre significative quantità di CO₂, evitando così un ulteriore aumento delle concentrazioni di gas serra nell'atmosfera.

Le foreste sono attualmente minacciate dal degrado e dalla deforestazione. Secondo stime della FAO ogni anno vanno persi circa 13 milioni di ettari di foreste. La deforestazione è responsabile di circa il 20% delle emissioni mondiali di biossido di carbonio (IPCC, 2007), equivalenti a più del totale delle emissioni di gas serra della UE. Ridurre le emissioni provocate dalla deforestazione diviene dunque essenziale per conseguire l'obiettivo di limitare il riscaldamento della terra a 2 gradi centigradi. Si tratta inoltre di un modo economicamente efficace per contrastare i cambiamenti climatici. Proteggere le foreste avrà inoltre benefici aggiuntivi per la biodiversità e le condizioni di vita dei poveri.

È giunto il momento di intervenire in modo deciso. Asse portante degli interventi proposti dalla UE è l'obiettivo di arrestare entro il 2030 la perdita di superfici forestali e di ridurre la deforestazione tropicale lorda di almeno il 50% rispetto ai livelli attuali entro il 2020.

La deforestazione ha avuto un ruolo centrale nei negoziati dell'ONU sul clima (piano d'azione di Bali¹). La strada per raggiungere un accordo globale sul clima a Copenhagen fornisce un'opportunità unica per affrontare il problema della deforestazione. La UE dovrebbe tenere presente la necessità di agire e le proposte presentate nella presente comunicazione dovrebbero servire come base della posizione della UE nell'imminente conferenza sul clima di Poznan.

All'inizio del 2009 la Commissione presenterà una comunicazione relativa al mandato della UE per i negoziati di Copenhagen. In linea con le conclusioni del vertice UE del giugno 2008, sarà presentata una strategia completa per aumentare le disponibilità finanziarie per combattere i cambiamenti climatici e la deforestazione. Per avere successo a Copenhagen la UE dovrà mettere in comune impegno e risorse e presentarsi unita per ottenere il sostegno dei paesi partner.

Per combattere la deforestazione è necessario potenziare una serie di politiche UE; inoltre, nell'ambito degli attuali negoziati sul clima, sono formulate due proposte ambiziose e concrete:

i) istituire un nuovo strumento finalizzato alla raccolta di finanziamenti significativi per combattere la deforestazione e il degrado forestale, il Meccanismo mondiale per il carbonio forestale; ii) provare a includere la deforestazione nei mercati del carbonio.

¹ http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf

La presente comunicazione non ha l'obiettivo di dare risposte definitive ai molti aspetti relativi alla deforestazione, quanto piuttosto di stabilire le direttrici fondamentali dell'intervento della UE, di sollecitare il contributo significativo di tutte le parti in causa e di avviare una serie di interventi iniziali che fisseranno le basi di una risposta mondiale e praticabile al problema della deforestazione.

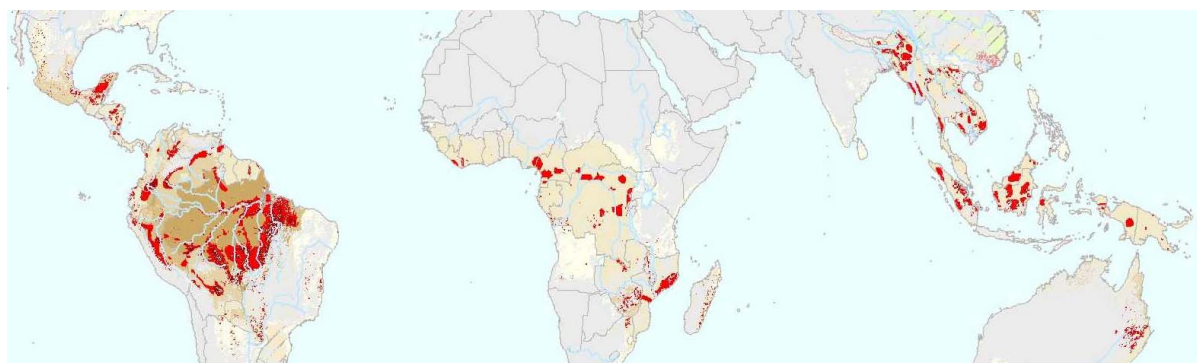
2. IL PROBLEMA DELLA DEFORESTAZIONE E DEL DEGRADO FORESTALE

2.1. La velocità e la portata della deforestazione e del degrado forestale

Tra il 1990 e il 2005 la terra ha perso circa il 3% della sua copertura forestale, con una perdita annua che secondo le stime della FAO (2005) ammonta a 13 milioni di ettari l'anno, una superficie pari approssimativamente a quella della Grecia. Circa il 96% dei fenomeni recenti di deforestazione si è verificato in regioni tropicali (cfr. fig. 1) e la maggiore perdita netta di copertura forestale tra il 2000 e il 2005 si è registrata in dieci paesi² (FAO, 2007). Nello stesso periodo la copertura forestale è aumentata in altre regioni, tra cui la UE, il Giappone e la Cina, restando relativamente stabile in India. Per il loro impatto sul clima a livello mondiale e per i valori di biodiversità che presentano³, le foreste tropicali devono essere il primo obiettivo degli interventi.

Il degrado delle foreste tropicali è un aspetto correlato che ha anche effetti notevoli sul clima e la biodiversità; esso assume forme differenti, è difficile da definire⁴ e non è sempre accuratamente misurabile. Per quanto il degrado forestale non si possa trattare alla stregua della deforestazione, esso va comunque affrontato per garantire un approccio coerente e completo ai problemi delle foreste.

Figura 1. Aree del mondo in cui si registrano fenomeni di deforestazione. Le aree in rosso indicano i fronti più attivi della deforestazione (fonte: MEA, 2005)



² Brasile, Indonesia, Sudan, Myanmar, Zambia, Repubblica di Tanzania, Nigeria, Repubblica democratica del Congo, Zimbabwe, Venezuela.

³ Circa la metà delle specie animali e vegetali della terra si trova nelle foreste tropicali e molte di esse sono minacciate di estinzione.

⁴ La FAO lo definisce come la riduzione a lungo termine dei benefici generati dalle foreste, tra i quali il carbonio, il legname, la biodiversità e altri beni e servizi.

2.2. Le cause della deforestazione

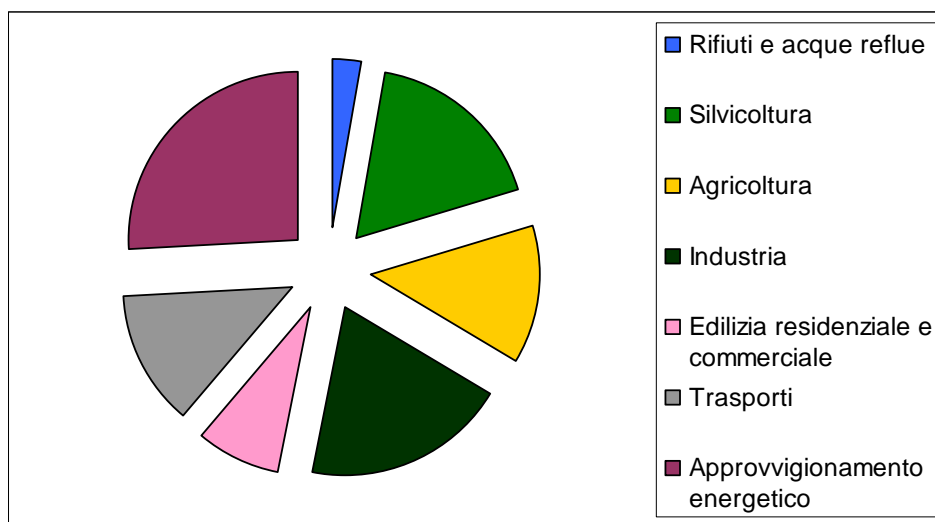
I fattori alla base della deforestazione sono diversi, complessi e interagiscono in combinazioni differenti a seconda della collocazione geografica⁵. La causa diretta più importante della distruzione delle foreste sono di solito i cambiamenti di destinazione di uso delle terre. Usi alternativi dei terreni più vantaggiosi e con un elevato valore di mercato, ad esempio per ottenere materie prime, costituiscono un incentivo alla deforestazione. In molti casi anche lo sviluppo delle infrastrutture può contribuire alla deforestazione. La più importante causa sottostante è una gestione inefficiente collegata a una carente applicazione delle politiche di utilizzo dei terreni e a regimi fondiari non ben definiti. Qualsiasi approccio globale alla deforestazione deve, per avere successo, affrontare direttamente queste cause.

2.3. L'impatto della deforestazione

La deforestazione incide negativamente a livello ambientale, economico e sociale e più in particolare per quanto riguarda il clima, la biodiversità e la povertà⁶.

La deforestazione è responsabile di circa il 20% delle emissioni mondiali di CO₂ (circa 5,8 Gt – cfr fig. 2)⁷. Oltre al rilascio di CO₂ dagli alberi dovuto alla decomposizione della biomassa e agli incendi, la deforestazione provoca anche emissioni dal suolo, ad esempio la combustione dei suoli torbosi profondi nelle zone interessate da deforestazione. Tra gli altri impatti sul clima vanno citati la diversa quantità di energia riflessa dalla superficie terrestre e la complessa interazione delle foreste con gli aspetti chimici e idrologici dell'atmosfera.

Figura 2. Emissioni di gas serra per settore nel 2004. I dati relativi alle foreste includono le emissioni di CO₂ causate dalla deforestazione; la decomposizione della biomassa di superficie che resta dopo il disboscamento e la deforestazione, la combustione delle torbiere e la decomposizione dei suoli torbosi secchi (IPCC 2007)



⁵ Maggiori informazioni in proposito sono disponibili nella valutazione dell'impatto.

⁶ Ibidem nota n. 4.

⁷ Stime IPCC per gli anni Novanta.

La deforestazione è inoltre una delle principali *cause della perdita di biodiversità*. In particolare, le foreste tropicali ospitano circa la metà di tutte le specie terrestri e hanno un ruolo fondamentale per il funzionamento della biosfera. Il continuo processo di deforestazione provocherà una perdita significativa di biodiversità, inclusa l'estinzione di specie e la perdita associata di beni e servizi (Sukhdev et al. 2008). In assenza di interventi si è stimato (COPI 2008) che la perdita di beni e servizi connessi con le foreste ammonterà entro il 2050 al 5% del PIL mondiale.

La deforestazione, infine, elimina la protezione che le foreste naturali garantiscono contro le tempeste, le inondazioni e le oscillazioni estreme delle condizioni meteorologiche a livello locale, oltre ad avere impatti sociali negativi sulla *povertà*, non solo perché molti indigenti dipendono dalle foreste per la loro esistenza ma anche per i servizi che le foreste garantiscono agli ecosistemi. Significativo è anche l'impatto negativo della deforestazione sulla salute umana dovuto all'aumento degli inquinanti nell'atmosfera e la diffusione delle malattie trasmesse dagli insetti, quali la malaria.

3. AFFRONTARE I PROBLEMI CAUSATI DALLA DEFORESTAZIONE

3.1. Un obiettivo mondiale proposto dalla UE

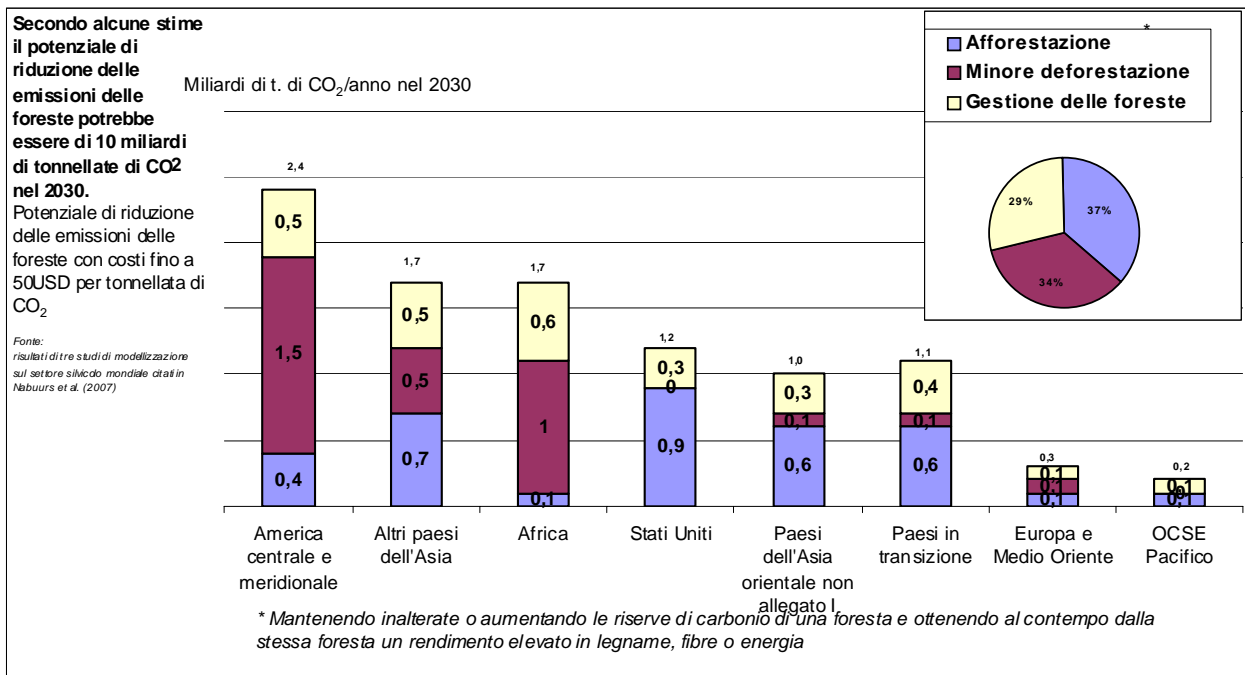
Per conseguire l'obiettivo della UE di limitare i cambiamenti climatici a un aumento di temperatura di 2°C rispetto ai livelli preindustriali, entro il 2050 sarà necessario ridurre di almeno il 50% le emissioni mondiali rispetto ai livelli del 1990, compito impossibile in assenza di un'azione decisa per contrastare la deforestazione.

Si propone che in sede di negoziati UNFCCC sul futuro sistema climatico la UE proponga l'obiettivo di arrestare entro al più tardi il 2030 la perdita di superfici forestali a livello mondiale e di ridurre la deforestazione tropicale lorda di almeno il 50% rispetto ai livelli attuali entro il 2020. Tale obiettivo sarà perseguito in sede di negoziati UNFCCC e dovrebbe consentire di ottenere benefici per i cambiamenti climatici e la biodiversità entro il 2020.

3.2. Aree di intervento

La figura 3 mostra il significativo potenziale di riduzione dei gas serra di queste misure entro il 2030 in differenti regioni del mondo per un prezzo di mercato del carbonio fino a 40 euro per tonnellata di CO₂.

Figura 3. Potenziale di riduzione dei gas serra grazie a interventi per ridurre la deforestazione in diverse aree del mondo



La UE deve assumere un ruolo guida nell'elaborazione di una politica mondiale di risposta alla deforestazione. La Comunità e gli Stati membri devono collaborare per mettere in comune le risorse e garantire la complementarità degli interventi. La battaglia contro la deforestazione va combattuta su diversi fronti:

In primo luogo, rafforzare la gestione delle foreste e le istituzioni a livello locale e nazionale è il prerequisito di una risposta politica che si voglia efficace.

In secondo luogo, deve essere esplicitamente riconosciuto che una delle principali cause della deforestazione è di natura economica. Le foreste sono distrutte perché nel breve termine è economicamente più vantaggioso utilizzare i terreni per altri scopi che non lasciarle intatte. Una politica efficace deve mettere in luce il valore dei servizi garantiti dalle foreste.

In terzo luogo, una politica organica in materia di deforestazione non può ignorare il lato della domanda e la responsabilità dei consumatori. Diverse politiche interne ed esterne della UE possono essere utilizzate per conseguire l'obiettivo generale.

In quarto luogo, poiché la deforestazione è un problema mondiale che richiede una soluzione mondiale e poiché l'obiettivo è quello di stabilizzare le emissioni di CO₂ a un livello accettabile e fermare la perdita di biodiversità, i negoziati internazionali sul clima forniscono una opportunità unica per confrontarsi con la deforestazione. La convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica dovrebbe inserire nell'agenda dei negoziati le tematiche della biodiversità⁸.

In quinto luogo, perché una politica sia elaborata e applicata in modo adeguato deve basarsi su informazioni di elevata qualità. I programmi attuali di controllo e di valutazione delle

⁸ La nona conferenza delle parti dell'UNCBD (convenzione delle Nazioni Unite sulla biodiversità) ha creato un gruppo ad hoc di esperti tecnici (AHTEG) sulla biodiversità e i cambiamenti climatici incaricato di fornire informazioni in materia di biodiversità per i processi della UNFCCC.

foreste non sono né completi né integrati. È necessario un approccio più integrato e basato su dati scientifici per guidare le decisioni politiche e monitorarne l'attuazione.

4. IL CONTRIBUTO DELLE POLITICHE UE

4.1. Rafforzare le politiche esistenti

Le politiche che hanno un'incidenza sull'ambito forestale non sono limitate a tale settore in senso stretto. Molte politiche interne ed esterne della UE hanno un impatto diretto sulla deforestazione, incoraggiando talvolta uno sfruttamento eccessivo o il passaggio a usi dei terreni che contribuiscono direttamente alla deforestazione. Settori e politiche differenti – quali il *commercio, l'energia, l'agricoltura, la sicurezza degli alimenti e la cooperazione allo sviluppo* – possono avere un ruolo significativo per contribuire a conservare le foreste della terra.

4.1.1. Politiche UE per promuovere la produzione sostenibile di legname e prodotti del legno

La UE è uno dei maggiori consumatori di legname e prodotti del legno provenienti da tutte le parti del mondo. Nel 2005 sono stati importati sul mercato della UE 83 milioni di m³ di legname e prodotti del legno⁹. Le importazioni di legname e prodotti del legno¹⁰ provenienti da disboscamento illegale sono stimate a 16 milioni di m³, pari a più del 19% delle importazioni da tutti i paesi¹¹.

La UE può promuovere in diversi modi la gestione sostenibile delle foreste:

- a) mediante il piano d'azione FLEGT (Forest Law Enforcement Governance and Trade - *l'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale*), che ha come punto fondamentale lo sviluppo di Accordi volontari di partenariato (VPA) con i paesi produttori di legname, che garantiscono che le esportazioni da tali paesi sono coperte da una licenza attestante che il legname è stato prodotto legalmente. Grazie ai VPA viene inoltre definito un quadro per la gestione e l'applicazione della legge, ovvero due aspetti che sono spesso alla radice della deforestazione e del degrado forestale. Vi è dunque una stretta sinergia tra il piano d'azione FLEGT e le iniziative per contrastare la deforestazione;
- b) un'altra misura (nell'ambito del piano d'azione FLEGT) è un regolamento che stabilisce per gli operatori della UE l'obbligo di ridurre al minimo i rischi che legname e prodotti del legno ottenuti illegalmente entrino nella loro catena di approvvigionamento. A tal fine la Commissione ha presentato una proposta di regolamento.
- c) ridurre le emissioni provocate dalla deforestazione è un'altra delle aree prioritarie di intervento dell'Alleanza mondiale per lotta contro i cambiamenti climatici (GCCA), promossa dalla UE e indirizzata ai paesi poveri in via di sviluppo e che fornisce una piattaforma per il dialogo politico e lo scambio di buone pratiche su come affrontare

⁹ Escludendo pasta di legno e carta.

¹⁰ Tutti i prodotti del legno escluse pasta di legno e carta.

¹¹ Inclusive le importazioni da paesi non tropicali. COMTRADE, 2007; Turner et al., 2007.

la doppia sfida della lotta contro la povertà e i cambiamenti climatici. La GCCA opera a sostegno dei negoziati internazionali per un accordo sui cambiamenti climatici per il periodo successivo al 2012.

- d) continuando a formulare proposte nei *consessi internazionali esistenti*, quali l'Organizzazione internazionale per il legname tropicale, la Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (CITES) e il Forum delle Nazioni Unite sulle foreste (UNFF) e prendendo adeguatamente in considerazione il riesame degli strumenti non giuridicamente vincolanti in materia di foreste dell'UNFF, previsto per il 2015;
- e) mediante le *politiche degli appalti pubblici verdi*, grazie ai quali le autorità pubbliche della UE possono alimentare la domanda di legname e prodotti del legno di provenienza legale;
- f) promuovendo strumenti quali *l'etichettatura ecologica* e incoraggiando i regimi di *certificazione forestale*, come pure gli appalti del settore privato che diano preferenza al legname proveniente da sfruttamento sostenibile, e
- g) elaborando criteri di sostenibilità per il legname e altri tipi di biomassa utilizzati per la produzione di energie rinnovabili;
- (h) mediante iniziative quali il Monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza (GMES)¹² e il progetto TREES (Osservazione ambientale dell'ecosistema tropicale per mezzo di satelliti) che possono svolgere un ruolo importante per monitorare i cambiamenti nell'uso del territorio e le tendenze in materia di deforestazione.

4.1.2. Politiche UE relative a prodotti non derivati dal legno

Vi è un collegamento tra la domanda di materie prime agricole e la pressione sul territorio. Esiste inoltre un contrasto tra la necessità di aumentare la produzione di generi alimentari e quella di bloccare la deforestazione. La produzione agricola dovrebbe essere aumentata senza provocare ulteriore deforestazione; a tal fine sono necessari investimenti notevoli per aumentare la resa dei terreni agricoli esistenti. In altri termini si deve aumentare la ricerca per migliorare la produttività agricola in modo sostenibile nei paesi in via di sviluppo.

Sostenibile deve essere anche lo sviluppo dei biocarburanti e per questo è necessario essere vigili e garantire che l'ulteriore aumento della produzione domestica e delle importazioni non comprometta le iniziative per proteggere le foreste o il conseguimento di più ampi obiettivi prioritari nel campo della biodiversità. A livello UE si sta lavorando per mettere a punto criteri adeguati in tal senso¹³.

A seguito della più recente conferenza delle parti (COP 9), la Convenzione sulla diversità biologica sta elaborando orientamenti sugli aspetti della sostenibilità dei biocarburanti legati alla biodiversità che dovrebbero contribuire a raggiungere una posizione di consenso a livello internazionale. La Commissione svolgerà un ruolo attivo nel processo che seguirà per fare sì che l'iniziativa abbia successo.

¹² Ora rinominato Kopernikus, http://ec.europa.eu/kopernikus/index_en.htm

¹³ COM(2008) 19.

Più in generale, per quanto riguarda la coerenza delle politiche la Commissione è impegnata a:

- valutare l'impatto delle future iniziative UE e internazionali in materia di deforestazione, comprese quelle non direttamente connesse con le foreste e il legname e i prodotti del legno;
- continuare anche in futuro a inserire nei riesami e nelle valutazioni dell'impatto degli accordi in materia commerciale e agricola un'analisi specifica sulle loro probabili conseguenze sulla deforestazione;
- effettuare valutazioni dell'impatto ambientale correlate ai documenti di strategia nazionale elaborati per orientare la politica di assistenza allo sviluppo;
- studiare l'impatto del consumo nella UE di materie prime agricole e non agricole (ad esempio, carne, semi di soia, olio di palma, minerali metallici) che potrebbero contribuire alla deforestazione e, eventualmente, prendere in considerazione opzioni politiche per ridurre tale impatto;
- migliorare la produttività agricola, soprattutto aumentando la ricerca per migliorare la produttività e la sostenibilità dell'agricoltura nei paesi in via di sviluppo; la Commissione ha deciso di raddoppiare a partire dal 2008 il proprio contributo alla ricerca internazionale in campo agricolo, portandolo a una media di 63 milioni di euro all'anno nei prossimi tre anni;
- proseguire la fase di riesame iniziata con l'adozione della prima relazione sulla coerenza della politica per lo sviluppo¹⁴, importante per aiutare la UE a sostenere i paesi in via di sviluppo nei loro sforzi di conseguire gli obiettivi di sviluppo del millennio.

4.2. Entità degli interventi, fonti di finanziamento e meccanismi per affrontare il problema della deforestazione

Per affrontare con successo il problema della deforestazione saranno necessari ulteriori finanziamenti così da sostenere in modo adeguato lo sviluppo di capacità nei paesi in via di sviluppo e fornire incentivi per contrastare le cause della deforestazione.

L'analisi dei costi necessari per la protezione delle foreste, contenuta nella valutazione dell'impatto che accompagna la presente relazione, ha concluso che sarà necessario un importo stimato tra 15 e 25 miliardi di euro annui per dimezzare la deforestazione entro il 2020¹⁵.

Ulteriore lavoro è necessario per quantificare l'entità dei finanziamenti necessari ma è chiaro che i paesi più sviluppati devono destinare risorse considerevoli alla lotta contro la deforestazione nei paesi in via di sviluppo nell'ambito del futuro sistema climatico. Questi finanziamenti, che integreranno le iniziative finanziarie e di altro tipo dei paesi in via di sviluppo, dovranno provenire da fonti sia pubbliche che private. I meccanismi di finanziamento saranno efficaci soltanto se:

¹⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2008) 434.

¹⁵ Punto 5.2.2 della valutazione dell'impatto.

- i paesi in via di sviluppo potranno contare in primo luogo sull'assistenza finanziaria e tecnica per costruire capacità e rafforzare le istituzioni;
- si opererà per risolvere le questioni tecniche in sospeso (ad esempio, controlli e verifiche);
- i risultati potranno essere valutati e riconosciuti sulla base di criteri concordati; e
- si utilizzeranno le pratiche di erogazione degli aiuti esistenti e consolidate nel rispetto dei principi della sana gestione finanziaria.

A livello UE saranno necessari tra il 2013 e il 2020 finanziamenti di entità adeguata per lottare contro la deforestazione, soprattutto in forma di sostegno ai paesi in via di sviluppo per rallentare, stabilizzare e invertire la tendenza alla deforestazione e al degrado forestale.

L'importo totale dei finanziamenti dipenderà dalle azioni avviate dai paesi in via di sviluppo per ridurre il fenomeno della deforestazione.

- Un inserimento dei crediti forestali nel sistema di scambio delle quote di emissione (ETS) della UE non appare realistico allo stato attuale. Le emissioni provocate dalla deforestazione sono circa tre volte superiori a quelle disciplinate dall'ETS dell'Unione europea. Poiché tale sistema è attualmente il solo sistema di scambio operativo al mondo, consentire alle società di acquistare crediti¹⁶ per "evitata deforestazione" determinerebbe seri squilibri tra offerta e domanda all'interno del sistema. Vi sono inoltre questioni irrisolte in materia di controllo, notifica, verifica e responsabilità. I crediti forestali hanno carattere temporaneo e dovranno essere sostituiti dopo un certo periodo. Ciò significa che se una società cessa le proprie attività, qualcuno dovrà farsi carico delle responsabilità della stessa al fine di garantire l'integrità ambientale.

Per queste ragioni la UE dovrebbe prendere in considerazione il riconoscimento dei crediti forestali ai fini del rispetto del sistema ETS UE solo come strumento complementare per il lungo termine – vale a dire il periodo successivo al 2020 – subordinatamente al rispetto di determinate condizioni (in particolare equilibrio domanda/offerta e responsabilità). Inoltre, una volta che siano istituiti e tra loro interconnessi altri sistemi di scambio di emissioni, generando una maggiore domanda di riduzione delle emissioni, potrà essere possibile utilizzare i crediti forestali per finanziare la protezione delle foreste.

- Tuttavia una quota significativa del finanziamento UE potrebbe derivare dai proventi della vendita all'asta delle quote nell'ambito del sistema ETS UE. E in effetti nella proposta di modifica della direttiva ETS del gennaio 2008¹⁷ è previsto che almeno il 20% dei proventi delle aste siano utilizzati per finanziare obiettivi in campo climatico, compresa la lotta alla deforestazione. Recentemente il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato l'utilizzo dei proventi delle vendite all'asta di quote nel settore dell'aviazione per ridurre le emissioni, e anche per evitare la deforestazione.

Si stima che entro il 2020 la vendita all'asta delle quote potrebbe generare entrate annuali nell'ordine di 30-50 miliardi di euro per gli Stati membri della UE. Se il 5% dei proventi delle

¹⁶ Di seguito i crediti per "evitata deforestazione" sono indicati come "crediti di deforestazione".

¹⁷ COM(2008) 16.

aste fosse destinato alle iniziative mondiali di lotta contro la deforestazione, nel 2020 potrebbero essere raccolti 1,5-2,5 miliardi di euro.

- Una risposta al problema della deforestazione richiede un sostegno che vada al di là dei regimi di incentivazione. Sono necessari fondi per migliorare la gestione e per risolvere aspetti tecnici (quali il controllo via satellite o mediante altre tecnologie). L'assistenza allo sviluppo garantita dalla Comunità europea e dai suoi Stati membri può svolgere un ruolo per affrontare tali problemi. Essa può essere convogliata grazie agli accordi esistenti a livello nazionale come pure mediante accordi internazionali e multilaterali conclusi a tale scopo.
- I finanziamenti pubblici menzionati dovrebbero essere integrati da finanziamenti privati.

5. LA DEFORESTAZIONE NEL CONTESTO DELL'UNFCCC

L'Unione europea dovrebbe porsi l'obiettivo di istituire un regime di incentivi sostenuto a livello internazionale per ridurre la deforestazione e il degrado forestale nei paesi in via di sviluppo nell'ambito del futuro accordo globale UNFCCC per il periodo 2013-2020.

Tale regime sarebbe aperto a tutti i paesi in via di sviluppo che ratifichino il futuro accordo e siano in grado di contribuire all'obiettivo di riduzione delle emissioni concordato a livello mondiale nel futuro quadro internazionale sul clima, assumendo l'impegno di adottare misure nazionali per ridurre le emissioni derivanti dalla deforestazione e dal degrado forestale.

Si propone un approccio in due fasi:

- (1) istituire un Meccanismo mondiale per il carbonio forestale;
- (2) inserire a titolo sperimentale la deforestazione nei mercati del carbonio.

5.1. La risposta a breve termine: istituire un Meccanismo mondiale per il carbonio forestale

La UE dovrebbe porsi l'obiettivo di mettere i paesi in via di sviluppo in condizione di contribuire all'obiettivo di riduzione delle emissioni concordato a livello mondiale mediante l'adozione di azioni per ridurre la deforestazione e il degrado forestale.

Dovrebbe essere istituito un Meccanismo mondiale per il carbonio forestale (Global Forest Carbon Mechanism – GFCM). Per quanto con modalità istituzionali e operative da definire (e in questo senso si dovrà tenere conto degli accordi esistenti), il meccanismo per essere efficace dovrà necessariamente includere i punti seguenti:

- la partecipazione dovrà essere aperta ai paesi in via di sviluppo che ratificheranno l'accordo futuro e si impegneranno a adottare misure per combattere la deforestazione in tale ambito;
- dovrà essere centrato sulla riduzione delle emissioni derivanti dalla deforestazione e dal degrado forestale; dovranno essere trovate modalità complementari per aiutare i paesi in via di sviluppo a preservare le loro foreste e a ridurre i rischi di spostamenti in altri paesi;

- dovrà sostenere la creazione di capacità nei paesi in via di sviluppo;
- per beneficiare dei finanziamenti sarà necessaria l’attuazione delle misure sull’intero territorio nazionale e a tutto il sistema forestale per evitare il rischio di spostamenti all’interno del paese (nei grandi paesi l’attuazione potrebbe essere regionalizzata e dar luogo a disparità regionali);
- dovrà tenere conto della necessità di garantire benefici secondari, quali la protezione della biodiversità e l’eradicazione della povertà, per quanto più possibile; qualora tali benefici secondari siano misurabili, potrebbero eventualmente essere destinati incentivi finanziari alle azioni che garantiscano i benefici più elevati. I risultati dei lavori della convenzione sulla diversità biologica in materia di cambiamenti climatici e biodiversità dovrebbero essere utilizzati direttamente nell’ambito dei negoziati UNFCCC;
- i risultati delle iniziative di riduzione delle emissioni dovranno essere valutati, monitorati e contabilizzati a livello nazionale mediante verifiche indipendenti;
- il sostegno finanziario erogato a un paese per azioni contro la deforestazione e il degrado forestale dovrà essere **basato sui risultati** e questi ultimi dovranno essere verificati;
- dovrà esigere l’esistenza di efficaci strutture di gestione forestale e il rispetto delle popolazioni che dipendono dalle foreste;
- nel definire gli strumenti di sostegno finanziario nell’ambito del Meccanismo si dovrà tenere conto del principio delle responsabilità comuni ma differenziate.

5.2. La prospettiva a lungo termine: inserire a titolo sperimentale la deforestazione nei mercati del carbonio

I finanziamenti pubblici sono la modalità più adeguata per far avanzare una serie di attività essenziali – in particolare la creazione di capacità, il sostegno tecnico alla gestione delle foreste e lo sviluppo delle necessarie competenze tecniche per monitorare e far applicare gli impegni assunti. I finanziamenti pubblici sono inoltre lo strumento più realistico per erogare incentivi per la lotta contro la deforestazione nel periodo 2013-2020. Esso non è tuttavia il solo meccanismo a cui si può ricorrere per fornire tali incentivi e la UE dovrebbe essere pronta a esplorare il possibile contributo di approcci di mercato ben congegnati.

Tra il 2008 e il 2012 si terrà conto, con rigorosi limiti quantitativi, delle attività di afforestazione e riforestazione per valutare la conformità dei singoli paesi; tali attività potranno inoltre generare crediti nell’ambito del meccanismo per lo sviluppo pulito (Clean Development Mechanism – CDM). Tale riconoscimento, negli attuali limiti, dovrebbe essere garantito anche nella fase successiva al 2012. La Commissione, inoltre, valuterà l’opportunità di riconoscere i crediti di deforestazione per valutare la **conformità dei paesi**. Determinate precondizioni dovranno essere soddisfatte prima di considerare realisticamente l’inclusione del settore forestale nei mercati del carbonio.

1. Sarà necessario un accordo internazionale con impegni ambiziosi di riduzione delle emissioni nel medio termine, per generare una domanda sufficientemente elevata di

riduzioni di emissioni, in modo che i paesi sviluppati riducano di fatto le emissioni anziché limitarsi a compensarle con i crediti di carbonio.

2. Per quanto concerne i progetti di afforestazione e riforestazione nell'ambito del CDM, dovrà essere adeguatamente monitorato e verificato da esperti indipendenti l'impatto aggiuntivo della deforestazione sulle emissioni di carbonio.
3. Dovranno essere risolte questioni quali il mantenimento dei crediti forestali e la responsabilità. Per questi motivi è necessario un nuovo meccanismo settoriale di mercato che permetta di evitare che le attività di deforestazione si spostino altrove e per garantire benefici in termini di deforestazione netta.

L'inclusione dei crediti forestali nell'ETS UE dovrebbe essere presa in considerazione soltanto dopo un accurato esame dell'esperienza maturata utilizzando la deforestazione come criterio per valutare la **conformità dei paesi** e relativamente al periodo successivo al 2020.

Basarsi esclusivamente sul valore del carbonio implicherebbe considerare le foreste soltanto come depositi di carbonio senza dare il dovuto peso a altri importanti servizi garantiti dagli ecosistemi forestali e il cui valore può essere significativamente superiore. Un altro aspetto che dovrà essere risolto.

6. AZIONI PREPARATORIE

Sarà necessario un intenso lavoro preparatorio per rendere operativo nel 2013 il Meccanismo mondiale per il carbonio forestale e per valutare la possibile inclusione del settore forestale nei mercati del carbonio. Un certo numero di donatori sono già attivi in questo ambito. Per svolgere un ruolo attivo e da protagonista nella lotta contro la deforestazione, la UE deve essere pronta a d assumere iniziative in diversi ambiti: sostenere i paesi in via di sviluppo nella creazione di capacità, rafforzare la gestione delle foreste e colmare le lacune in materia di conoscenza. Iniziative avviate di recente, quali il programma REDD dell'ONU¹⁸, potrebbero essere sostenute dalla UE. Anche l'Alleanza mondiale per la lotta contro i cambiamenti climatici fornisce un quadro adeguato per intensificare il dialogo con i paesi in via di sviluppo in materia di deforestazione e per definire interventi che permettano unire gli sforzi collettivi per affrontare tale problema.

Una politica dipende, per essere efficace, da sistemi di informazione e controllo di elevata qualità. In particolare per il monitoraggio del degrado forestale saranno necessari sia sforzi mirati sia definizioni e criteri comuni. In questo ambito si dovrebbe adottare un approccio prudente per evitare che in caso di incertezza le riduzioni di emissioni non vengano sovrastimate.

Gli sviluppi tecnologici nell'ambito dei software di dati e nelle tecnologie dei satelliti e delle comunicazioni hanno reso meno cari e più accessibili gli strumenti per il monitoraggio delle foreste. Tuttavia è necessario colmare in via prioritaria le lacune esistenti. Devono essere create capacità all'interno dei paesi per mettere a punto sistemi di monitoraggio e verifica di alta qualità atti a misurare i progressi e a garantire la conformità. A tal fine è possibile fare riferimento a iniziative e metodologie della UE già applicate dal Centro comune di ricerca o

¹⁸ Un'iniziativa congiunta di FAO, UNEP e UNDP per aiutare i paesi in via di sviluppo a prepararsi al futuro meccanismo REDD.

ad altri programmi – quali Kopernikus, la rete globale di sistemi di osservazione della Terra e il *Global Observations of Forest and Land Cover Dynamics* (sistema mondiale di osservazione delle dinamiche di copertura forestale e del territorio). Dovrebbero inoltre essere incentivate e applicate in altre regioni tropicali iniziative quali l'*Observatoire des Forêts d'Afrique Centrale*.

Per far avanzare questo processo la Commissione intende organizzare una conferenza per il dopo Copenhagen che offrirà l'opportunità per discutere le proposte della Commissione, coinvolgere le parti in causa più importanti e elaborare adeguate misure di follow-up.