



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 27 dicembre 2002

-

DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE

Natura 2000

Documento di lavoro della Commissione

Natura 2000

1. CHE COS'È NATURA 2000 E QUAL È IL SUO SCOPO?

Natura 2000 è una rete a livello comunitario di zone naturali protette istituita nel quadro della direttiva Habitat del 1992 che comprende anche zone designate nell'ambito della direttiva Uccelli del 1979. Scopo della rete è garantire la sopravvivenza a lungo termine delle specie e degli habitat europei più preziosi e più minacciati.

La necessità di una rete di questo genere è diventata evidente dopo la distruzione e la frammentazione su ampia scala degli habitat naturali nei decenni precedenti alla direttiva. L'Agenzia europea dell'ambiente ha confermato che il numero di esemplari di molte specie europee è in diminuzione: negli ultimi anni, infatti, si sono estinte definitivamente 64 specie vegetali endemiche europee, il 38% delle specie ornitologiche e il 45% delle farfalle sono minacciate, con popolazioni vulnerabili o in pericolo e si è avuto, in Europa, il primo caso di estinzione di una specie (un tipo di capra montana) che già figurava nell'elenco della direttiva Habitat. Anche le pressioni sugli habitat e sugli ecosistemi sono intense: ad esempio, le zone umide nell'Europa settentrionale e occidentale si sono ridotte quasi del 60% negli ultimi decenni. Negli ultimi dieci anni, sono continuate le pressioni responsabili di tale perdita, vale a dire lo sviluppo urbano, turistico e delle infrastrutture, l'intensificazione agricola e silvicola, ecc.

Natura 2000 svolge pertanto un ruolo chiave nella protezione della biodiversità dell'UE, in sintonia con la decisione del Consiglio europeo di Göteborg, del giugno 2001, di impartire una battuta di arresto al declino della biodiversità sul territorio dell'Unione entro il 2010.

La direttiva Habitat individua circa 200 tipi di habitat e 700 specie vegetali e animali di importanza comunitaria. La conservazione a lungo termine di tali specie, per quanto importanti esse siano, non può essere conseguita proteggendo nicchie naturali isolate. Istituito una rete di siti che abbraccia l'intera distribuzione di questi habitat e di queste specie, Natura 2000 punta ad essere una rete viva e dinamica per assicurarne la conservazione. Altre disposizioni relative alla protezione delle specie nell'ambito delle direttive natura completano queste misure di conservazione dei siti.

2. COME FUNZIONA LA RETE NATURA 2000?

Per la creazione di Natura 2000, la direttiva Habitat delinea tre fasi:

- proposta dei siti da includere nella rete Natura 2000;
- selezione di un elenco di siti di importanza comunitaria sulla base delle proposte presentate dagli Stati membri;
- istituzione di regimi di gestione per tali siti.

2.1. La proposta di siti per Natura 2000 - Responsabilità di ogni Stato membro

La responsabilità di proporre l'inclusione di un sito nella rete Natura 2000 spetta agli Stati membri. Sebbene la direttiva imponesse agli Stati membri di presentare le loro proposte entro il 1996, i considerevoli ritardi hanno condotto la Commissione ad avviare una serie di procedimenti dinanzi alla Corte di giustizia e a subordinare l'approvazione di taluni programmi del Fondo strutturale alla presentazione di elenchi dei siti. Queste iniziative hanno permesso notevoli progressi e gran parte degli Stati membri hanno inviato proposte concrete.

2.2. L'adozione degli elenchi dei siti di importanza comunitaria dipende dalla comunità scientifica e da altri soggetti interessati

Il ruolo della Commissione è adottare gli elenchi di siti di importanza comunitaria in base alle proposte degli Stati membri. L'esame delle proposte degli Stati membri è effettuato in modo trasparente in occasione di seminari scientifici convocati dalla Commissione con il sostegno dell'Agenzia europea dell'ambiente, ai quali prendono parte gli Stati membri, gli esperti che rappresentano gli interessi dei proprietari terrieri e degli utenti e ONG ambientaliste.

Data l'ampia varietà naturale della biodiversità nel territorio dell'UE, la direttiva suddivide la Comunità in sei regioni biogeografiche: atlantica, continentale, alpina, mediterranea, boreale e macaronesica. L'obiettivo è creare di un elenco di siti di importanza comunitaria per ciascuna di queste regioni caratterizzate da una biodiversità "uniforme". La Commissione ha adottato un elenco di siti definitivo per la prima regione biogeografica (Macaronesia) nel dicembre 2001. Vi figurano siti per il 30% della superficie totale di queste isole, che ospitano alcune tra le più ricche e varie specie di flora e fauna in Europa. Si tratta di un passo avanti fondamentale, che testimonia il forte impegno dei governi spagnolo e portoghese per l'attuazione della rete. Anche per le restanti regioni si stanno compiendo buoni progressi e si prevede l'adozione dei relativi elenchi nei prossimi 18 mesi.

2.3. La gestione dei siti designati - Responsabilità degli Stati membri

La direttiva sancisce chiaramente la responsabilità degli Stati membri nella designazione dei siti Natura 2000 e la relativa gestione. Spesso i compiti specifici che ciò implica sono successivamente delegati ai diversi enti nazionali o, nel caso degli Stati membri federali, alle Regioni. Nel caso dell'ambiente marino dove le attività di gestione possono comportare la regolamentazione delle attività di pesca, sarebbe positiva un'azione a livello comunitario.

La Commissione ha sistematicamente promosso l'elaborazione di piani di gestione sia per una corretta gestione della conservazione dei siti sia come quadro di valutazione della compatibilità di usi diversi con l'obiettivo ultimo della conservazione. Tali piani costituiscono inoltre un modo eccellente per coinvolgere attivamente i principali gruppi di interesse che subiscono le conseguenze della designazione nelle decisioni gestionali. La preparazione dei piani è stata in gran parte finanziata grazie al programma LIFE-Natura.

Data l'eterogeneità dei tipi e delle situazioni degli habitat, non esiste una formula standard di applicazione. Tuttavia, come norma generale sarà importante garantire la continuazione dei regimi classici di gestione, che sono stati spesso essenziali per la creazione e la conservazione di habitat oggi considerati importanti

3. NATURA 2000 E SVILUPPO - CONSERVAZIONE E FLESSIBILITÀ

Oltre ad istituire i necessari regimi di gestione, la direttiva prevede anche la valutazione delle proposte di sviluppo che possono influire sui siti designati. Tali disposizioni si fondano sull'attuale prassi in merito alla valutazione di impatto ambientale. Anche quando queste valutazioni dimostrano che il sito sarà fortemente danneggiato, la direttiva non ne preclude lo sviluppo: gli Stati membri possono infatti autorizzare progetti di sviluppo nei casi in cui non esiste alcuna valida alternativa e dove il rilevante interesse pubblico di tale sviluppo è comprovabile. In questi casi, gli Stati membri sono però obbligati ad applicare misure compensative, creando o migliorando habitat in altre zone al fine di mantenere l'integrità della rete.

Per progetti di sviluppo aventi un impatto negativo su siti che ospitano habitat o specie prioritari (in particolare habitat e specie rari e vulnerabili che rappresentano una piccola parte dell'elenco generale), la direttiva impone alla Commissione di formulare un parere sull'eventuale presenza di un rilevante interesse pubblico. Un esempio di tale richiesta è la proposta di ampliamento del porto di Rotterdam, che comportano un impatto significativo su un sito Natura 2000. Si tratta di una proposta ben pianificata comprendente un ingente pacchetto di misure per compensare la perdita di habitat prevista.

4. LA SITUAZIONE ATTUALE

4.1. Risultati positivi

Per quanto la rete non sia stata ancora ultimata, sono stati compiuti notevoli progressi. Vi sono numerosi esempi positivi in cui le preoccupazioni iniziali dei locali (in particolare proprietari terrieri e utenti) sono state vinte con piani di gestione basati su un ampio dialogo a livello locale. Tutto questo con il sostegno del programma LIFE-Natura, che, dal suo avvio nel 1992, ha finanziato 605 progetti per un valore di 470 milioni di euro. Tra questi si annoverano la preparazione di piani di gestione per siti marini nel Regno Unito e la preparazione di "*documents d'objectives*" per siti in Francia. Il primo di questi documenti sta per essere approvato grazie al contributo dei "*comités de pilotage*" locali che garantiscono l'ampia partecipazione di tutti i gruppi di interesse. Il progetto LIFE-Natura nelle "Landes de Corèze" ha avuto particolare successo, anche grazie alla collaborazione della "*chambre d'agriculture*" locale. Alcuni dei progetti si basavano sul ripristino delle pratiche agricole tradizionali, fondamentali per la conservazione della natura, e hanno portato allo sviluppo di regimi agroambientali a sostegno di tali pratiche.

4.2. Problemi attuali - Consultazione sulla selezione dei siti

La direttiva non stabilisce in modo particolareggiato la procedura consultiva da seguire per la selezione dei siti. Di conseguenza, le procedure applicate variano considerevolmente a seconda degli Stati membri, in base ai diversi sistemi amministrativi. In taluni casi, l'identificazione dei siti è stata associata ad una discussione dettagliata con i proprietari terrieri e gli utenti sulle misure di gestione, ma in altri le parti interessate sono state a malapena consultate. Ciò ha sollevato considerevoli controversie in alcuni Stati membri con tutta una serie di difficoltà amministrative e giuridiche che hanno ritardato la presentazione delle proposte. In questa fase, la Commissione non è coinvolta e non ha potere di intervento nelle diverse procedure seguite negli Stati membri.

4.3. Denunce e violazioni

I ritardi nell'attuazione della direttiva in diversi Stati membri hanno provocato diverse denunce alla Commissione su questioni concernenti tanto la designazione quanto la protezione dei siti. Ciò può essere considerato un indice di gradimento di questa politica da parte del pubblico, ma crea anche diversi problemi. Nonostante oltre l'80% delle procedure di denuncia non abbiano avuto seguito dopo i primi contatti informali con gli Stati membri, la Commissione si trova inevitabilmente a trattare questioni che, ai sensi della direttiva, sono di responsabilità degli Stati membri.

Per risolvere questi problemi di attuazione, la Commissione sta sviluppando una serie di orientamenti. Ne sono stati già pubblicati alcuni su questioni inerenti la gestione e la pianificazione e alcuni gruppi di lavoro, in collaborazione con gli Stati membri, ne stanno elaborando altri (obiettivi di conservazione, relazioni e monitoraggio e gestione dell'attività venatoria).

Un contatto e un dialogo su base regolare con gli Stati membri sono garantiti grazie al comitato habitat e alla riunione semestrale, di recente istituzione, con i direttori "Natura", la quale costituisce un eccellente forum di discussione in cui trattare prontamente eventuali nuove questioni.

Anche la presenza di meccanismi più vigorosi ed efficaci per la gestione delle denunce negli Stati membri potrebbe ridurre il volume dei casi trattati direttamente dalla Commissione europea.

5. COFINANZIAMENTO COMUNITARIO

Ai sensi della direttiva, la Comunità dovrebbe cofinanziare alcuni costi relativi alla gestione dei siti della rete mediante gli strumenti finanziari esistenti. Non esiste tuttavia un quadro ben definito per gestire la programmazione di tale finanziamento e le procedure previste dalle successive decisioni per alcuni strumenti non consentono facilmente di sviluppare un tale quadro.

Le attuali misure strategiche, in particolare il regime agroambientale nell'ambito della politica per lo sviluppo rurale, offrono già un sostegno sostanziale all'attuazione della rete attraverso aiuti corrisposti agli agricoltori per una gestione agricola più ecologica dei terreni. In alcuni Stati membri, si è fatto molto ricorso al Fondo europeo di sviluppo regionale per finanziare investimenti specifici correlati ai siti di Natura 2000. Si tratta, in generale, di investimenti legati a strutture e infrastrutture destinate ai visitatori. Attualmente, l'unico finanziamento assegnato esclusivamente alla rete Natura 2000 è il fondo LIFE-Natura, utilizzato per promuovere la pianificazione della gestione e i progetti pilota/di dimostrazione per la gestione degli habitat e delle specie.

Un gruppo di lavoro composto di esperti nazionali e dei rappresentanti delle parti interessate è stato incaricato di riesaminare i probabili oneri della gestione di Natura 2000 e di formulare raccomandazioni alla Commissione. Il gruppo, che opera in associazione con le DG che si occupano di ambiente, agricoltura, bilancio e affari regionali, presenterà le sue raccomandazioni nel corso dell'anno. La Commissione sarà invitata, nel 2003, a adottare una comunicazione sul cofinanziamento di Natura 2000.

6. PROSSIME FASI

Le prossime fasi per lo sviluppo di Natura 2000 sono:

- ultimare gli elenchi comunitari: il completamento dell'ultima serie di seminari scientifici è in programma per marzo/aprile 2003 e ciò dovrebbe consentire l'adozione dei restanti elenchi nel primo semestre del 2004;
- ulteriore applicazione di Natura 2000 nell'ambiente marino off-shore. Per questo compito, su richiesta dei direttori Natura degli Stati membri si sta costituendo un gruppo di lavoro di esperti.
- definire il quadro per il finanziamento comunitario;
- sviluppare ulteriormente l'interpretazione e gli orientamenti per gli Stati membri;
- migliorare la comunicazione/illustrare più in dettaglio gli obiettivi della direttiva; in collaborazione con i direttori "Natura" degli Stati membri, la DG Ambiente ha già istituito un gruppo di lavoro per le comunicazioni, che elaborerà una strategia globale per le comunicazioni da attuare in collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri. La Commissione ha già intrapreso varie iniziative tra cui la pubblicazione di opuscoli informativi e il notiziario Natura 2000 con un elenco di oltre 15 000 punti di distribuzione tra autorità e gruppi di interesse locali e nazionali, la partecipazione a conferenze e seminari con gruppi di interesse e autorità regionali e l'iniziativa "Giornata verde", un programma di 500 manifestazioni ed eventi in tutta la Comunità e nei paesi candidati all'adesione, il cui obiettivo è far capire la direttiva a un vasto pubblico.

Con gli Stati membri e i paesi candidati sono stati concordati specie e habitat da aggiungere alla direttiva per tenere conto della futura maggiore varietà di biodiversità riconducibile all'allargamento. Questo aspetto sarà introdotto come allegato tecnico all'atto di adesione di ciascun paese. I paesi candidati stanno compiendo sensibili passi avanti nell'attuazione della rete Natura 2000 e dovranno proporre siti ai fini della designazione al momento della loro adesione.

Al momento, per aggiungere una specie o un habitat protetto all'elenco della direttiva o, al contrario, per eliminarli se il relativo stato di conservazione migliora, si applica la procedura di codecisione. Le future modalità di gestione di questi aggiornamenti dell'elenco sono attualmente all'esame.

Si devono rafforzare le diverse attività a sostegno della piena attuazione di Natura 2000, in particolare correlandole alle altre politiche comunitarie (regionale, agricola, della pesca ecc.). Nel contesto della governance un gruppo di lavoro sta elaborando alcune idee su contratti tripartiti con le regioni e Natura 2000 è un buon esempio di come si possa intensificare la collaborazione con le regioni in merito all'attuazione e alla comunicazione delle strategie comunitarie.

ALLEGATO

Domande e risposte

su

Natura 2000

Che cosa sta accadendo alla biodiversità dell'Europa?

Negli ultimi decenni, il ritmo della diminuzione e della perdita di biodiversità in Europa è aumentato drammaticamente. In questa tendenza rientrano anche la diminuzione e la perdita di specie, habitat ed ecosistemi. Complessivamente, la scomparsa e il degrado degli habitat sono stati intensi. Ad esempio, le zone umide nell'Europa settentrionale e occidentale sono diminuite di circa il 60% negli ultimi decenni. L'Agenzia europea dell'ambiente conferma l'attuale calo del numero di esemplari di molte specie europee: si sono estinte 64 specie vegetali endemiche europee in natura e sono considerati minacciati il 45% delle farfalle e il 38% delle specie ornitologiche. L'Europa ha già assistito all'estinzione della prima specie che si era impegnata a proteggere nella direttiva Habitat: la *Capra pyrenaica*. La lince iberica (*Lynx pardina*) è considerata oggi la specie felina selvatica maggiormente in pericolo: il numero di esemplari sono diminuiti in modo impressionante negli ultimi dieci anni a causa della distruzione degli habitat e del conseguente impatto sulle specie preda.

Le pressioni responsabili di tale perdita, ossia lo sviluppo urbano, turistico e delle infrastrutture, l'intensificazione agricola e silvicola, ecc., sono continuate nell'ultimo decennio e si avverte la necessità di iniziative a livello comunitario e nazionale per tutelare la biodiversità dell'Europa. Natura 2000 fa parte della risposta dell'UE a questa sfida.

Che cos'è esattamente Natura 2000?

Natura 2000 è la rete di zone naturali protette dell'UE istituita nel quadro della direttiva Habitat del 1992, il cui obiettivo è la tutela delle principali aree naturali e faunistiche europee. Comprende zone speciali di conservazione (ZSC), designate dagli Stati membri ai sensi della direttiva Habitat, e zone di protezione speciale (ZPS) designate dagli Stati membri ai sensi della direttiva Uccelli del 1979. La creazione di questa rete di zone protette, in cui sono prese misure speciali per conservare la diversità biologica, soddisfa peraltro un chiaro obbligo comunitario nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica.

La direttiva Habitat individua circa 200 tipi di habitat e 700 specie vegetali e animali di importanza comunitaria. La direttiva Uccelli elenca 181 specie vulnerabili, i cui habitat vanno protetti attraverso la tutela dei siti. Riconosce inoltre la necessità di proteggere le zone di importanza comunitaria per le specie di uccelli migratori, in special modo gli habitat delle zone umide.

La conservazione a lungo termine di tali specie e habitat, per quanto importanti, non può essere conseguita proteggendo nicchie naturali isolate. Istituito una rete di siti che abbraccia l'intera distribuzione di questi habitat e di queste specie, Natura 2000 punta ad essere una rete viva e dinamica per assicurarne la conservazione.

Natura 2000 non è un sistema di rigorose riserve naturali in cui è esclusa ogni attività umana. La rete comprenderà certamente riserve naturali, ma gran parte del terreno rimarrà di proprietà privata, ponendo in rilievo la necessità di una futura gestione sostenibile, dal punto di vista ecologico, economico e sociale.

Qual è il ruolo di Natura 2000 nella politica dell'UE sulla biodiversità?

Per riconoscere l'importanza della tutela della biodiversità, il Consiglio europeo di Göteborg, nel giugno 2002, ha fissato l'obiettivo di arrestarne il declino nell'Unione entro il 2010. Il conseguimento di questo fine è considerato uno dei temi prioritari del Sesto programma di azione comunitario per l'ambiente.

La politica dell'UE sulla biodiversità presenta due orientamenti complementari: innanzitutto integrare la dimensione della biodiversità in tutti i settori strategici pertinenti (agricoltura, pesca, trasporti) e negli strumenti strategici (responsabilità ambientale, marchio ecologico, ecc.). Si tratta di un punto fondamentale della strategia dell'UE per la biodiversità e i relativi piani di integrazione settoriali, recentemente approvati.

In secondo luogo, sono necessari provvedimenti mirati per garantire la sopravvivenza di vari habitat e specie in pericolo di estinzione. È questo il ruolo di Natura 2000, che intende appunto garantire la sopravvivenza a lungo termine delle specie e degli habitat europei più vulnerabili, assicurando un'adeguata gestione e protezione, in numero e superficie dei principali siti. Queste misure di conservazione dei siti sono completate da altre disposizioni sulla protezione delle specie contenute nelle direttive Natura.

Come sono selezionati i siti Natura 2000?

Natura 2000 si compone di siti designati dagli Stati membri ai sensi delle direttive Habitat e Uccelli, oggetto di procedure di selezione diverse.

- **Selezione di Zone di protezione speciale ai sensi della direttiva Uccelli**

Gli Stati membri selezionano e designano le zone di protezione speciale (ZPS) ai sensi della direttiva Uccelli. L'identificazione e la delimitazione delle ZPS deve basarsi interamente su criteri scientifici ("l'1% della popolazione delle specie vulnerabili elencate" o "zone umide di importanza internazionale per gli uccelli acquatici migratori").

Nonostante abbiano un certo margine discrezionale per determinare i criteri più opportuni, gli Stati membri devono poi applicarli pienamente al fine di garantire che siano designati tutti i "territori più adatti", per numero e superficie. In base alle informazioni fornite dagli Stati membri, la Commissione stabilisce se i siti designati sono sufficienti per formare una rete omogenea per la protezione delle specie vulnerabili e migratorie.

- **Selezione delle zone speciali di conservazione (ZSC) ai sensi della direttiva Habitat**

La selezione delle zone speciali di conservazione ai sensi della direttiva Habitat si articola in tre fasi.

1. La responsabilità di proporre i siti per Natura 2000 spetta agli Stati membri, i quali redigono una valutazione comprensiva di ciascun tipo di habitat e di specie presenti sul loro territorio. Spesso i compiti specifici che ciò implica sono successivamente delegati ai diversi enti nazionali o, nel caso degli Stati membri federali, alle Regioni. La scelta dei siti è un esercizio prettamente scientifico, effettuata sulla base dei criteri di selezione di cui all'allegato III della direttiva. Le autorità devono realizzare, per

ogni sito, una valutazione della *rappresentatività* e della *qualità ecologica* di ciascun tipo di habitat nonché della superficie del sito comprendente quel tipo di habitat. Analogamente, va effettuata una valutazione della *dimensione* e della *densità* nonché del *grado di isolamento* della popolazione presente sul sito rispetto all'area di ripartizione naturale oltre alla determinazione della *qualità del sito* per le specie in questione. In base a questi criteri, gli Stati membri realizzano una *valutazione globale* dell'importanza dei rispettivi siti per tipo di specie e habitat. Queste informazioni ecologiche costituiscono il fondamento di successive valutazioni a livello dell'UE.

2. In base agli elenchi nazionali proposti, la Commissione, di concerto con gli Stati membri, adotta gli elenchi di siti di importanza comunitaria. L'esame delle proposte degli Stati membri è effettuato in modo trasparente in occasione di seminari scientifici convocati dalla Commissione con il sostegno dell'Agenzia europea dell'ambiente. Questi seminari di esperti hanno lo scopo di stabilire se sono stati proposti un numero sufficiente di siti di qualità elevata da ciascuno Stato membro, ai fini di un livello di conservazione positivo per tipo di specie e di habitat nel loro ambiente naturale nell'UE. I criteri per la valutazione comprendono la rarità, la distribuzione geografica e la vulnerabilità complessiva dei tipi di specie e di habitat in questione. A questi seminari prendono parte gli Stati membri e gli esperti che rappresentano gli interessi dei vari soggetti interessati, inclusi i proprietari terrieri e gli utenti e le ONG ambientaliste. Data l'ampia varietà naturale della biodiversità nel territorio dell'UE, la direttiva suddivide la Comunità in sei regioni biogeografiche: atlantica, continentale, alpina, mediterranea, boreale e macaronesica. L'obiettivo è la creazione di un elenco di siti di importanza comunitaria per ciascuna di queste regioni definite da una biodiversità "uniforme" grazie all'applicazione di una strategia omogenea in tutti gli Stati membri.
3. Una volta adottati gli elenchi dei siti di importanza comunitaria, spetta agli Stati membri designare quanto prima tutti i siti come ZSC e al più tardi entro sei anni. Va data priorità ai siti più minacciati e/o di maggior importanza dal punto di vista della conservazione. Nell'arco di questo periodo gli Stati membri devono definire le misure di gestione e ripristino dei siti, a garanzia di uno stato di conservazione favorevole.

È prevista la consultazione pubblica per la selezione dei siti?

La direttiva non stabilisce norme sulla procedura di consultazione da applicare per la selezione dei siti: spetta agli Stati membri definire tale procedura compatibilmente con i rispettivi sistemi amministrativi. La procedura di consultazione pubblica varia considerevolmente tra uno Stato membro e l'altro. In taluni paesi, l'identificazione dei siti è stata accompagnata da discussioni approfondite con i proprietari terrieri e gli utenti sulle misure di gestione, ma in altri le parti interessate sono state a malapena consultate. In alcuni Stati membri, ciò ha sollevato considerevoli controversie con tutta una serie di difficoltà amministrative e giuridiche che hanno ritardato la presentazione delle proposte. In questa fase, la Commissione non è coinvolta e non ha potere di intervento nelle diverse procedure seguite negli Stati membri.

Chi è responsabile della gestione dei siti Natura 2000 e come è designato?

Le disposizioni della direttiva sanciscono chiaramente la responsabilità degli Stati membri per la gestione dei siti Natura 2000. Nel caso dell'ambiente marino dove le attività di gestione

possono comportare la regolamentazione delle attività di pesca, sarebbe positiva un'azione a livello comunitario. La Commissione ha sistematicamente promosso l'elaborazione di piani di gestione sia per una corretta gestione della conservazione dei siti sia come quadro di valutazione della compatibilità di utilizzi diversi con l'obiettivo ultimo della conservazione. Tali piani costituiscono inoltre un modo eccellente per coinvolgere attivamente i principali gruppi di interesse che subiscono le conseguenze della designazione nelle decisioni di ordine gestionale. La preparazione dei piani è stata in gran parte finanziata grazie al programma LIFE-Natura.

Data l'eterogeneità dei tipi e delle situazioni degli habitat, è ovvio che non esiste una formula standard applicabile. Tuttavia, come norma generale sarà importante garantire la continuazione dei regimi tradizionali di gestione, che sono stati spesso essenziali per la creazione e la conservazione degli habitat oggi considerati importanti.

Vi sono numerosi esempi positivi in cui le preoccupazioni iniziali della popolazione locale, in particolare dei proprietari terrieri e degli utenti, sono state risolte con piani di gestione basati su un ampio dialogo a livello locale. Tutto questo è avvenuto con il sostegno del programma LIFE-Natura, che, dal suo avvio nel 1992, ha finanziato 605 progetti per un valore di 470 milioni di euro. Tra gli esempi si annoverano la preparazione di piani di gestione per siti marini nel Regno Unito e la preparazione di "*documents d'objectives*" per siti in Francia. Il primo di questi documenti sta per essere approvato, grazie al contributo dei "*comités de pilotage*" locali che garantiscono l'ampia partecipazione di tutti i gruppi di interesse. Il progetto LIFE-Natura nelle "Landes de Corèze" ha avuto particolare successo, anche grazie alla collaborazione della "*chambre d'agriculture*" locale. Alcuni progetti si basavano sul ripristino delle pratiche agricole tradizionali, fondamentali per la conservazione della natura, e hanno portato allo sviluppo di regimi agroambientali a sostegno di tali pratiche.

Una volta incluso nella rete Natura 2000, un sito resta intoccabile per quanto riguarda futuri sviluppi?

L'inclusione di un sito nella rete non implica un divieto a priori di nuove attività o ulteriori sviluppi, che devono però essere esaminati caso per caso. L'articolo 6 della direttiva Habitat, applicabile a tutti i siti Natura 2000, prevede la valutazione delle proposte di sviluppo che possono avere un'incidenza sui siti designati. Tali disposizioni si fondano sull'attuale buona prassi in merito alla valutazione di impatto ambientale. Anche quando queste valutazioni dimostrano che il sito sarà fortemente danneggiato, la direttiva non preclude lo sviluppo: gli Stati membri possono infatti autorizzare progetti di sviluppo nei casi in cui non esiste alcuna valida alternativa e dove il rilevante interesse pubblico di tale sviluppo è comprovabile. In questi casi, sono però obbligati ad applicare misure compensative, creando o migliorando habitat in altre zone al fine di mantenere l'integrità della rete.

Nel caso di progetti di sviluppo aventi un impatto negativo su siti che ospitano habitat o specie prioritari (in particolare habitat e specie rari e vulnerabili, che rappresentano una piccola parte del numero complessivo elencato nella direttiva sugli habitat), si possono sollevare unicamente considerazioni attinenti alla salute umana, alla sicurezza pubblica o alle conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente. Per altri tipi di considerazioni, la direttiva impone alla Commissione di emettere un parere sull'eventuale presenza di un rilevante interesse pubblico. Un esempio di tale richiesta è la proposta di ampliamento del porto di Rotterdam, che presenta un impatto significativo su un sito Natura 2000. Si tratta di una proposta ben pianificata che comprende numerose misure per compensare la perdita di habitat prevista.

Al fine di assistere gli Stati membri e altri soggetti interessati nell'attuazione dell'articolo 6 sono stati pubblicati orientamenti interpretativi e metodologici dettagliati.

Qual è l'attuale situazione dell'istituzione della rete Natura 2000?

Per quanto la rete non sia stata ancora ultimata, sono stati compiuti notevolissimi progressi. Si pensi, ad esempio, ai recenti sviluppi nella creazione di una rete uniforme di ZPS nel quadro della direttiva Uccelli, con una superficie pari all'8% del territorio degli Stati membri. Tuttavia, esistono lacune sostanziali per certe specie e regioni dell'UE per cui vanno designati ulteriori siti. Analogamente, ai sensi della direttiva Habitat, è stata proposta ai fini della protezione una superficie equivalente al 14% del territorio degli Stati membri. Ciò comprende una componente marittima inshore di Natura 2000 che è già considerevole per vari Stati membri, tra cui la Danimarca e i Paesi Bassi. È improbabile che le restanti carenze, che si sta cercando di risolvere, conducano a un aumento complessivo significativo di queste cifre.

Due fattori hanno contribuito ai progressi recentemente conseguiti. Il primo è il fatto che la Commissione non abbia esitato a adire la Corte europea. Il secondo è l'avvertimento della Commissione che la mancata presentazione di elenchi di siti potrebbe comportare la sospensione dei pagamenti nell'ambito di alcuni programmi del Fondo strutturale. Tale sospensione è considerata come una misura cautelativa per garantire che i programmi finanziati dalla Comunità non contribuiscano a danni irreparabili ai siti prima che questi siano proposti ufficialmente per protezione nell'ambito del regime Natura 2000.

La Commissione ha adottato un elenco definitivo di siti per la prima regione biogeografica (Macaronesia) nel dicembre 2001. Vi figurano siti che interessano il 30% di queste isole, che ospitano alcune tra le più ricche e varie specie di flora e fauna in Europa. Si tratta di un passo avanti fondamentale, che testimonia il forte impegno dei governi spagnolo e portoghese per l'attuazione della rete. Anche per le restanti regioni si stanno compiendo buoni progressi e si prevede l'adozione degli elenchi mancanti nei prossimi 18 mesi.

Per le zone marine, soprattutto in ambiente off-shore, occorrono ulteriori lavori nell'ambito delle direttive Natura per individuare e gestire una rete di siti. Ciò costituisce parte della più ampia strategia marina proposta recentemente dalla Commissione.

Perché la Commissione riceve numerose denunce in merito ai siti Natura 2000?

I ritardi nella piena realizzazione della rete Natura 2000 e nell'elaborazione e l'applicazione delle misure di tutela ad essa associate hanno generato denunce e petizioni da parte dei cittadini e interrogazioni scritte da parte del Parlamento europeo.

Qual è lo schema generale delle violazioni rilevate fino ad oggi in merito a Natura 2000?

Ogni anno la Commissione riceve diverse centinaia di denunce riguardanti le direttive inerenti la protezione della natura. Oltre l'80% delle procedure di denuncia è risolto dopo i primi contatti informali con gli Stati membri e solamente una percentuale esigua evolve in procedimento di infrazione. La stragrande maggioranza dei casi sono risolti attraverso la procedura normale, senza adire la Corte di giustizia. Nel 2001 la DG ENV ha ricevuto 345 denunce in merito a queste direttive, di cui 131 sono state già archiviate e solo 9 trasformate in casi di infrazione.

La natura delle infrazioni varia e comprende casi relativi a lacune nella legislazione nazionale di recepimento, designazioni incomplete, mancata presentazione delle relazioni sull'attuazione

della legislazione. Altri casi riguardano un'applicazione insoddisfacente del regime di tutela previsto dalle direttive Habitat e Uccelli in merito ai piani di sviluppo. Alcune di queste denunce possono essere correlate anche all'uso di fondi comunitari per progetti di sviluppo che danneggiano siti Natura 2000. Bisogna inoltre trattare l'applicazione insoddisfacente delle direttive per garantire che qualsiasi uso previsto dei fondi comunitari per lo sviluppo non sia in conflitto con il diritto comunitario.

Come può la Commissione assistere gli Stati membri per una migliore attuazione della rete Natura 2000?

Per risolvere questi problemi di attuazione, la Commissione sta elaborando una serie di orientamenti. Sono stati già pubblicati orientamenti su questioni di gestione e pianificazione e alcuni gruppi di lavoro, in collaborazione con gli Stati membri, ne stanno elaborando altri (obiettivi di conservazione, relazioni e monitoraggio e gestione dell'attività venatoria). Un contatto e un dialogo su base regolare con gli Stati membri è garantito attraverso i comitati Habitat e Ornis (istituito ai sensi della direttiva Uccelli) e la riunione semestrale, di recente istituzione, con i direttori "Natura", la quale costituisce un eccellente forum di discussione in cui trattare prontamente eventuali nuove questioni.

La Commissione riceve, in genere, meno denunce dagli Stati membri in cui si sono registrati buoni progressi con le designazioni e che si avvalgono di procedure di pianificazione più aperte e a più ampia partecipazione (ad es., Danimarca, Paesi Bassi e Regno Unito). Di conseguenza, anche la presenza di meccanismi più vigorosi ed efficaci per la gestione delle denunce all'interno degli Stati membri potrebbe ridurre il volume dei casi trattati direttamente dalla Commissione europea.

Qual è il ruolo della Comunità nel cofinanziamento di Natura 2000 e perché è importante?

Molte difficoltà insorte in merito alla creazione di Natura 2000 sono legate a questioni sulle implicazioni per la gestione dei siti designati, in special modo su chi si fa carico dei costi delle necessarie misure di conservazione. L'articolo 8 della direttiva Habitat prevede che la Comunità cofinanzi le misure necessarie per l'attuazione e la gestione di Natura 2000 con il ricorso agli strumenti comunitari esistenti.

Le attuali misure politiche, in particolare quelle nell'ambito della politica per lo sviluppo rurale, come il regime agro-ambientale, offrono già un sostegno sostanziale all'attuazione della rete attraverso gli aiuti corrisposti agli agricoltori per una gestione agricola più ecologica dei terreni. In alcuni Stati membri, si è ricorso in modo cospicuo al Fondo europeo di sviluppo regionale per finanziare investimenti specifici correlati ai siti di Natura 2000. Si tratta, in generale, di investimenti legati a strutture e infrastrutture destinate ai visitatori. Attualmente, l'unico finanziamento destinato esclusivamente alla rete Natura 2000 è il fondo LIFE-Natura, per promuovere la pianificazione della gestione e progetti pilota/di dimostrazione per la gestione degli habitat e delle specie.

Non esiste tuttavia un quadro ben definito per gestire la programmazione di tale finanziamento e le procedure previste dalle decisioni successive relative a vari strumenti non consentono facilmente di sviluppare un tale quadro.

Come affronta la Commissione la questione dei futuri cofinanziamenti?

Un gruppo di lavoro composto di esperti nazionali e di rappresentanti delle parti interessate sta riesaminando i probabili oneri di gestione di Natura 2000 al fine di formulare raccomandazioni alla Commissione. Il gruppo, che opera in associazione con le DG che si occupano di ambiente, agricoltura, bilancio e affari regionali, esprimerà le proprie raccomandazioni prima della fine del 2002. La relazione riguarderà:

- una stima dei probabili oneri per la gestione della rete Natura 2000,
- un riesame dell'idoneità degli attuali strumenti comunitari per contribuire al cofinanziamento,
- raccomandazioni e analisi delle alternative possibili per un futuro quadro di finanziamento per Natura 2000, incluse considerazioni sui tipi di costi ammissibili per un aiuto comunitario.

In base ai risultati del gruppo di esperti, la Commissione intende presentare una comunicazione al Consiglio e al Parlamento nel 2003.

Quali sono le priorità per le iniziative future?

Le prossime fasi per lo sviluppo di Natura 2000 sono:

- finalizzazione degli elenchi comunitari: il completamento dell'ultima serie di seminari scientifici è in programma per marzo/aprile 2003 e ciò dovrebbe consentire l'adozione dei restanti elenchi nel primo semestre del 2004;
- ulteriore applicazione di Natura 2000 nell'ambiente marino off-shore. Per questo compito, su richiesta dei direttori Natura degli Stati membri si sta costituendo un gruppo di lavoro di esperti
- definizione del quadro per il finanziamento comunitario;
- ulteriore sviluppo dell'interpretazione e degli orientamenti per gli Stati membri;
- migliore comunicazione/presentazione più dettagliata degli obiettivi della direttiva.

In collaborazione con i direttori Natura degli Stati membri, la DG Ambiente ha già istituito un gruppo di lavoro per le comunicazioni, che elaborerà una strategia globale di comunicazione in collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri. La Commissione ha già intrapreso varie iniziative tra cui la pubblicazione di opuscoli informativi e il notiziario Natura 2000 con un elenco di 15 000 punti di distribuzione tra autorità e gruppi di interesse locali e nazionali; partecipa inoltre a conferenze e seminari con gruppi di interesse e autorità regionali. Ha lanciato l'iniziativa "Giornata verde", un programma di 500 manifestazioni ed eventi in tutta la Comunità e i paesi candidati all'adesione, il cui obiettivo è illustrare la direttiva a un vasto pubblico.

In preparazione all'allargamento, con gli Stati membri e i paesi candidati all'adesione sono stati concordati specie e habitat da aggiungere alla direttiva per tenere conto della futura maggiore biodiversità che ne risulterà. Questo aspetto sarà introdotto come allegato tecnico all'atto di adesione di ciascun paese. I paesi candidati stanno compiendo notevoli passi avanti nell'attuazione della rete Natura 2000 e dovranno proporre siti ai fini della designazione al momento della loro adesione.

Al momento, per aggiungere una specie o un habitat protetto all'elenco della direttiva o, al contrario, per eliminarli se il relativo stato di conservazione migliora, si applica la procedura di codecisione. Le future modalità di gestione di questi aggiornamenti dell'elenco sono attualmente oggetto di esame.

Esiste un ampio consenso con gli Stati membri circa l'importanza strategica di Natura 2000 e il programma di iniziative prioritarie per un uso ottimale della rete. La dichiarazione di "El Teide", che celebra il decennale dell'adozione della direttiva Habitat, comprende questi punti ed è stata recentemente sottoscritta dai ministri dell'Ambiente degli Stati membri e dei paesi candidati..