



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.12.2001
COM(2001) 772 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Cooperazione UE-Russia nel settore ambientale

INDICE

SINTESI.....	3
INTRODUZIONE.....	4
1. I BENEFICI DI UN' AZIONE IN CAMPO AMBIENTALE PER LA RUSSIA.....	5
2. LO STATO DELL' AMBIENTE IN RUSSIA.....	6
3. IL CONTESTO ECONOMICO	7
4. L'ATTUALE CONTESTO NORMATIVO PER UNA COOPERAZIONE IN CAMPO AMBIENTALE.....	8
5. INTENSIFICAZIONE DEL DIALOGO: GLI OBIETTIVI PRINCIPALI	10
5.1. Obiettivi	10
5.2. Strumenti.....	10
6. IL PROGRAMMA STRATEGICO COMUNE PROPOSTO.....	11
7. MODALITÀ PROPOSTE PER LA PROSECUZIONE DEL DIALOGO	14
8. CONCLUSIONI E PROSSIME INIZIATIVE	15
<u>ALLEGATO</u> : IL SOSTEGNO DELL' UE A FAVORE DELLA RUSSIA NEL SETTORE AMBIENTALE	16

SINTESI

Il settimo vertice Russia-UE svoltosi il 17 maggio 2001 ha riaffermato l'impegno di entrambe le parti a potenziare il loro partenariato strategico a lungo termine al fine di promuovere la crescita e la prosperità economica, lo sviluppo sociale, un ambiente pulito e una maggior sicurezza e stabilità in Europa sulla base di valori comuni. Ha inoltre ribadito il forte interesse delle parti ad intensificare la cooperazione in campo ambientale. L'ottavo vertice del 3 ottobre 2001 ha ribadito questi obiettivi.

La presente comunicazione illustra le idee e le proposte formulate dalla Commissione per il raggiungimento di detti obiettivi. Essa tiene conto della cooperazione attualmente esistente nel settore ambientale nel quadro dell'accordo di partenariato e cooperazione UE-Russia (APC), entrato in vigore nel 1997, nonché in altri ambiti strategici. Vi si afferma che i tempi sono ormai maturi per avviare un dialogo bilaterale più intenso e coordinato sulle questioni ambientali nel quadro dell'accordo APC, con un Programma strategico comune e procedure rafforzate. Prendendo spunto dalle idee illustrate nella comunicazione sulla cooperazione UE-Russia presentata al Collegio nel maggio del 2001 (SEC(2001) 723), si sottolinea, in particolare, l'importanza di un raccordo tra gli obiettivi ambientali, economici e sociali nella costruzione di uno Spazio economico europeo comune sostenibile.

INTRODUZIONE

La strategia dell'UE per uno sviluppo sostenibile, *Uno sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore*, approvata dal Consiglio di Göteborg nel giugno del 2001, presenta una visione a lungo termine in cui, partendo dal presupposto che la crescita economica deve sostenere il progresso sociale rispettando nel contempo l'ambiente, che la politica sociale rafforza l'efficienza economica e che la politica ambientale deve perseguire i propri obiettivi senza eccessivi oneri per l'economia, si sottolinea il ruolo chiave dell'UE nel realizzare uno sviluppo sostenibile in Europa, oltre che nella più ampia arena internazionale. La strategia individua le principali minacce a tale sviluppo, prime fra tutte il riscaldamento del pianeta, i rischi per la salute pubblica, la diminuzione della biodiversità e l'erosione dei suoli, la congestione del traffico, gli adeguamenti all'invecchiamento popolazione, la povertà e l'esclusione sociale. Molti di questi problemi richiedono un'azione a livello internazionale. **La strategia invita i paesi sviluppati ad affiancarsi all'UE nel suo ruolo di capofila di fronte a simili sfide. Insiste sul fatto che le politiche UE – sia interne che esterne – debbano sostenere attivamente gli sforzi degli altri paesi volti a realizzare uno sviluppo più sostenibile.**

La strategia UE a favore dello sviluppo sostenibile rientra tra i lavori preparatori previsti per il vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile che si terrà a Johannesburg nel 2002. In vista dell'organizzazione del vertice, l'UE ha invitato la Russia e gli altri partner europei ad intensificare il dialogo e le iniziative allo scopo di:

- proteggere le risorse naturali che costituiscono la base dello sviluppo economico e sociale;
- integrare la lotta alla povertà nelle politiche per l'ambiente;
- orientare la globalizzazione verso uno sviluppo sostenibile;
- potenziare il buon governo e la partecipazione.

Per realizzare la sostenibilità in Europa e a livello globale, il partenariato UE-Russia assume sempre maggior importanza, per ragioni sia ambientali che economiche. L'esigenza di cooperazione in campo ambientale aumenterà costantemente con il graduale allargamento dell'UE ad est e con il progredire del processo di trasformazione economica in Europa centrale e orientale e in Russia.

L'UE e la Russia devono affrontare una gran varietà di problemi ambientali comuni a livello globale, regionale e transfrontaliero, ad esempio:

- l'uso dissennato delle risorse energetiche e i cambiamenti climatici;
- i rischi per la salute umana causati dall'inquinamento dell'acqua e dell'aria;
- l'esaurimento delle risorse naturali e la gestione dei rifiuti, comprese le scorie radioattive;
- la graduale scomparsa dei sistemi naturali e la riduzione della biodiversità;
- l'inquinamento del Mar Baltico, del Mare di Barents, del Mar Caspio e del Mar Nero.

L'UE, inoltre, è impegnata a sostenere gli sforzi della Russia nel superare i problemi ambientali ereditati dal passato e nel conservare le immense aree naturali incontaminate che ancora possiede.

1. I BENEFICI DI UN'AZIONE IN CAMPO AMBIENTALE PER LA RUSSIA

Se i progressi in campo ambientale sono importanti di per sé, l'azione in questo settore arreca anche benefici socioeconomici significativi. Strategie e norme ambientali efficaci

- contribuiscono all'efficienza economica ed aumentano la produttività, ad esempio tramite l'introduzione di tecnologie e tecniche di gestione più ecologiche e moderne;
- facilitano l'accesso delle esportazioni ai mercati stranieri e creano un clima più favorevole agli investimenti stranieri;
- arrecano benefici economici grazie al minor spreco di risorse energetiche, idriche e di materie prime;
- riducono, in prospettiva, l'onere degli interventi di risanamento futuri, nonché il rischio di incidenti e malattie legate all'ambiente che, oltre ad essere fonte di sofferenza per l'uomo, provocano anche rallentamenti del processo di riforma e un calo della produttività.

Tutto ciò è evidente, ad esempio, in tre settori particolarmente importanti per il paese:

- **Energia:** un aumento dell'efficienza, connesso alla conservazione e ad una produzione e distribuzione dell'energia su basi più funzionali (ivi inclusa una riduzione dei pericoli di fuoriuscite dagli oleodotti o gasdotti) può avere enormi vantaggi economici e ambientali. Si calcola che vi sia spazio per un recupero di efficienza energetica pari quasi all'intera produzione nazionale di gas naturale. Si tratta di un'enorme quantità di emissioni di gas a effetto serra che possono essere ridotte per attenuare il fenomeno dei cambiamenti climatici. Un altro grave problema è la contaminazione del suolo conseguente alla fuoriuscita di idrocarburi dagli oleodotti, come pure il rischio di spargimenti di petrolio in mare da navi cisterna. Gli sprechi nel trasporto di energia concorrono ad aumentare i costi sociali, quali quelli causati da un'interruzione dell'approvvigionamento nel periodo invernale.
- **Risorse idriche:** vitale per la vita e la salute dell'uomo e degli ecosistemi, l'acqua è anche un fattore essenziale per la crescita dell'economia. Molti comparti dell'industria, dell'agricoltura, del turismo e della pesca dipendono da un approvvigionamento idrico efficiente e rispettoso dell'ambiente. Nel settore della distribuzione idrica, il mancato recupero dei costi rappresenta un onere enorme per le finanze pubbliche, le quali, nelle attuali condizioni, non riescono a generare le risorse essenziali per garantire una gestione efficiente, la manutenzione e gli investimenti nelle infrastrutture. Prevenire l'inquinamento significa ridurre la necessità di ricorrere a costosi processi di trattamento delle acque reflue.
- **Commercio ed investimenti:** per accedere ai mercati internazionali occorre produrre merci e servizi che appunto soddisfino gli standard internazionali – non ultimi quelli ambientali – e dare ai consumatori la garanzia che tali standard vengano fatti rispettare. Il programma economico della Russia sottolinea quanto sia importante creare le condizioni necessarie per attirare gli investimenti stranieri. Gli investitori aspirano a ridurre al minimo i rischi e le incertezze ed esigono un quadro di regole certe e stabili, nonché la garanzia della loro efficiente applicazione per poter valutare con sicurezza quali sono gli obblighi che dovranno rispettare a livello ambientale.

2. LO STATO DELL'AMBIENTE IN RUSSIA

Va sottolineato che per molti aspetti la Russia contribuisce inequivocabilmente e in misura rilevante alla qualità dell'ambiente, sia in Europa che a livello mondiale. Il suo territorio, per il 65%, non è intaccato dalle attività economiche e comprende regioni che, di fatto, non sono contaminate dall'uomo. Il paese racchiude il 20% delle risorse idriche e il 22% delle foreste dell'intero pianeta. La conservazione di questo immenso patrimonio ambientale è un obiettivo assolutamente prioritario.

La Russia, tuttavia, ha anche immensi problemi ambientali. Secondo fonti nazionali ufficiali, lo stato dell'ambiente nelle aree urbane e industriali densamente popolate (il 10-15% della superficie del paese) è "allarmante":

- in molte città, l'approvvigionamento idrico municipale è inaffidabile e rappresenta una vera e propria minaccia di inquinamento dell'acqua, inclusa quella di grave contaminazione da metalli pesanti. Un terzo di tutte le condutture e il 17% dei collettori di scarico hanno urgente bisogno di essere sostituiti. I liquami superano del 60% la capacità della rete fognaria.
- A Mosca e in altre città, i sistemi di trattamento dei rifiuti industriali e domestici sono inadeguati. I rifiuti tossici accumulati ammontano a 1,8 miliardi di tonnellate, con un aumento annuo di 108 milioni di tonnellate.
- In molte città, le emissioni delle industrie e degli autoveicoli provocano attualmente gravi problemi d'inquinamento atmosferico.

La situazione sanitaria desta profonda preoccupazione. L'insorgere di malattie e l'avvelenamento provocati da metalli pesanti e da altri materiali tossici sono una causa importante dell'abbassamento dell'aspettativa di vita per gli uomini, che è di appena 58 anni. Se questa tendenza proseguirà, la popolazione passerà dagli attuali 145 milioni a 135 milioni entro il 2015 e a 100 milioni entro il 2050.

La situazione dei suoli è deplorabile e addirittura drammatica in alcune regioni; le cause sono: il diminuito tenore di humus, la desertificazione e le inondazioni, la salinizzazione, la nitrificazione e l'inquinamento da pesticidi, metalli pesanti e radionucleidi¹.

Il potenziale di risparmio energetico è elevato. Secondo le stime, il potenziale di aumento dell'efficienza energetica è di 400 milioni di tep (a fronte una produzione annua di gas naturale pari a 490 tep). In Russia, le compagnie petrolifere sono responsabili della fuoriuscita di circa 20 milioni di tonnellate di petrolio ogni anno (il 5% delle estrazioni totali). L'intera quantità di greggio riversato nelle acque dell'Alaska dalla Exxon Valdez nel 1989 è inferiore al petrolio che ogni giorno si disperde nella campagna russa.

Molti di questi problemi hanno una dimensione transfrontaliera o globale. Con un PIL pari soltanto all'1% mondiale, la Russia è responsabile del 7% delle emissioni mondiali di biossido di carbonio. Per ridurre l'inquinamento del Mar Baltico, del Mar Caspio e del Mar Nero è necessaria un'azione congiunta da parte dell'UE e della Russia. Anche il controllo dell'inquinamento atmosferico e dei rifiuti chimici, e dei rifiuti pericolosi (compresi i rifiuti radioattivi e il combustibile nucleare esaurito) richiede una stretta cooperazione ed offre importanti vantaggi reciproci. Uno studio recente, ad esempio, ha calcolato che se i paesi

¹ Country Profile of Russian Federation to the UN Commission on Sustainable Development, 1997.

candidati all'adesione prendessero l'iniziativa di conformarsi alle direttive UE, i paesi non appartenenti all'UE (Russia, Bielorussia e Ucraina, in particolare) potrebbero ricavarne benefici pari ad almeno 9,5 miliardi di EURO all'anno².

3. IL CONTESTO ECONOMICO

Dopo un decennio di declino economico pressoché ininterrotto, il PIL della Russia è aumentato del 3,5% nel 1999 e di oltre l'8% nel 2000, mentre la produzione industriale, nello stesso periodo, ha registrato un incremento di circa il 17%. Dal 2001 in poi, tuttavia, si prevede una diminuzione del tasso di crescita, con un aumento del PIL che secondo la maggior parte delle ipotesi dovrebbe situarsi tra il 5% e il 6%. Il declino economico ha avuto l'effetto di ridurre i livelli di inquinamento, che sono però destinati ad aumentare di nuovo con l'espansione economica.

Nel 2000 i redditi reali disponibili sono cresciuti del 9%. Ciononostante, il 35% della popolazione (50 milioni di persone) vive al di sotto della soglia di sussistenza, pari a 50 EURO al mese. Nel primo semestre del 2001, il salario nominale mensile era mediamente di 130 EURO. Ciò limita la possibilità di un recupero dei costi dei servizi ambientali.

Il bilancio dello Stato, ancorché in pareggio nel 2001 e nel 2002 (progetto di bilancio previsionale), è oggetto di enormi pressioni, soprattutto per effetto del servizio del debito estero, che incide per circa un terzo sulle entrate del bilancio di previsione del 2001. Per il settore ambientale questa situazione significa minori stanziamenti per gli interventi, per le istituzioni e per l'applicazione della normativa. Per molti anni non è stato possibile accedere a garanzie statali per i prestiti in questo settore.

Il tasso degli investimenti pubblici e privati è pericolosamente basso. È necessario un massiccio ammodernamento tecnologico e gestionale – non ultimo in campo ambientale – che in gran parte deve provenire dall'estero. Ciononostante, in Russia gli investimenti stranieri diretti sono molto limitati rispetto ad altre economie emergenti. Nel periodo 1991-1999 essi sono stati di circa 23 miliardi di EURO (contro i 36 miliardi della Polonia e i 340 miliardi della Cina).

L'UE, che è di gran lunga il principale partner commerciale della Russia, rappresenta circa un terzo delle importazioni e delle esportazioni del paese, cifra che, dopo l'allargamento, potrebbe raggiungere il 50%. Nei confronti dell'UE, la bilancia commerciale della Russia registra un saldo attivo consistente. Le forniture energetiche russe sono particolarmente importanti per ambe le parti. Il 53% e il 62%, rispettivamente, delle esportazioni russe di petrolio e di gas naturale sono destinati all'UE. Tali esportazioni rappresentano, nell'ordine, il 16% e il 19% dei consumi di petrolio e di gas dell'UE. Questa relazione commerciale in via di espansione è uno stimolo all'armonizzazione delle norme ambientali.

In sintesi, i presupposti economici necessari affinché vi sia un miglioramento dell'efficienza del paese nel settore ambientale sono ancora molto problematici. Tuttavia, nell'ipotesi che persegue il recente miglioramento delle condizioni macro e microeconomiche generali della Russia (compresa l'attuale riforma dei monopoli naturali), verranno a crearsi opportunità di sviluppo sempre maggiori in campo ambientale, in particolare per quanto concerne:

² ECOTEC et al. "Benefits of Compliance with EU environmental acquis for the candidate countries".

- gli investimenti dimostrativi erogati da IFI e donatori per i servizi idrici ed altri servizi municipali, l'efficienza energetica e riduzione delle emissioni di gas a effetto serra in attuazione del Protocollo di Kyoto;
- il riequipaggiamento e il miglioramento della gestione ambientale soprattutto in settori di richiamo per gli investimenti interni e stranieri, nonché nelle imprese operanti nei mercati internazionali;
- gli strumenti economici e il miglioramento del recupero dei costi.

4. L'ATTUALE CONTESTO NORMATIVO PER UNA COOPERAZIONE IN CAMPO AMBIENTALE

Nel capitolo "Sfide comuni nel continente europeo", la **Strategia comune dell'UE riguardante la Russia**, adottata dai capi di Stato e di governo degli Stati membri al Consiglio di Colonia (giugno 1999), stabilisce che "l'ambiente è proprietà comune dei cittadini russi e dell'Unione europea ... in questo settore l'uso sostenibile delle risorse naturali, la gestione delle scorie nucleari e la lotta all'inquinamento dell'aria e dell'acqua, in particolare a livello transfrontaliero, rappresentano delle priorità".

L'ambiente figura tra i settori di azione prioritari nel quadro dell'APC. Il dialogo avviene tramite il sottocomitato APC per l'ambiente, l'energia e la sicurezza nucleare. **Con la Federazione russa** è stato concordato un **programma operativo congiunto** con le seguenti priorità:

- armonizzazione delle norme e della legislazione ambientale;
- iniziative transfrontaliere e regionali (inclusi il Mar Nero e il Mar Baltico);
- promozione degli investimenti nel settore ambientale in Russia;
- uniformazione delle procedure di valutazione dell'impatto ambientale;
- cooperazione riguardante i sistemi di monitoraggio e di notifica nel settore ambientale;
- cambiamenti climatici – riduzione delle emissioni di gas a effetto serra;
- sicurezza degli impianti nucleari e gestione delle scorie radioattive;
- aspetti generali, quali la sensibilizzazione dell'opinione pubblica, l'integrazione della dimensione ambientale in altri settori e il potenziamento delle capacità istituzionali.

Al vertice UE-Russia del maggio 2001 si è convenuto di istituire un gruppo congiunto ad alto livello nel quadro dell'APC, con il compito di mettere a punto il concetto di **Spazio economico europeo comune**. Le discussioni sui possibili campi oggetto dell'iniziativa sono attualmente in corso. Una prima riunione del gruppo ad alto livello, presieduto congiuntamente dal commissario Patten e dal vice primo ministro Khristenko, è prevista per la fine del 2001.

L'ambiente e l'efficienza energetica sono stati uno dei quattro temi analizzati dagli esperti nel corso della fase preparatoria del **Dialogo UE-Russia sull'energia**. Il Dialogo è stato avviato al vertice UE-Russia svoltosi a Parigi nell'ottobre del 2000 nell'intento di istituire un partenariato UE-Russia in campo energetico nel quadro dell'APC. Per permettere una rapida formalizzazione dell'iniziativa, il presidente russo Putin ha nominato interlocutore per la Russia il vice primo ministro Khristenko, mentre il presidente della Commissione Prodi ha affidato l'incarico al Sig. Lamoureux, direttore generale per l'energia e i trasporti.

Il Dialogo rappresenta il contesto adeguato in cui le due parti potranno esaminare e discutere tutte le questioni di interesse comune riguardanti il settore energetico, come la cooperazione relativa al risparmio energetico, la razionalizzazione delle infrastrutture produttive e di trasporto, le opportunità di investimento europee e i rapporti tra i paesi produttori e consumatori. L'obiettivo generale consiste nel migliorare le relazioni nel settore dell'energia, garantendo nel contempo il proseguimento delle politiche di apertura e di integrazione dei relativi mercati. In quest'ottica, la Commissione si sta adoperando essenzialmente per creare più ampie opportunità di investimento nel settore energetico russo, nell'intento di migliorare le infrastrutture, promuovere l'uso di tecnologie rispettose dell'ambiente ed efficienti dal punto di vista energetico e dare impulso alla conservazione dell'energia nel paese.

La comunicazione alla Commissione sul Dialogo UE-Russia sull'energia (SEC(2001) 712/5), presentata il 15 maggio 2001, fa il punto dei progressi realizzati fino a tale data.

Dalle quattro relazioni presentate dagli esperti nel giugno 2001 è scaturita una relazione sintetica comune elaborata dai due interlocutori responsabili, presentata al vertice UE-Russia a Bruxelles, nell'ottobre del 2001. Oltre ad individuare un certo numero di settori in cui si potrebbero registrare alcuni sviluppi positivi nel breve periodo, la relazione evidenzia una serie di aspetti importanti per i quali occorrerà prevedere ulteriori contatti esplorativi e predisporre un'analisi tecnica, prima di poter effettuare ulteriori progressi.

L'assistenza UE a favore della Russia avviene principalmente tramite il **programma Tacis**. Per il momento l'ambiente non figura tra le tre aree d'intervento prioritarie indicate nel programma nazionale Tacis per la Russia. Sono tuttavia oggetto di un finanziamento alcuni progetti con benefici ambientali trasversali (si sta valutando, ad esempio, l'opportunità di inserire nel programma indicativo nazionale russo per il periodo 2002-2003 il cofinanziamento di investimenti nel settore dei servizi municipali, in particolare per il trattamento delle acque reflue a San Pietroburgo). Alcuni progetti ambientali cui partecipa la Russia sono finanziati anche nel quadro di altri programmi Tacis, segnatamente i programmi regionali e transfrontalieri (cfr. **elenco allegato** relativo all'assistenza Tacis e ad altri tipi di sostegno UE a favore della Russia nel settore ambientale).

La Commissione si sta adoperando anche con la BEI, le IFI e i donatori per promuovere investimenti nel settore ambientale in Russia. In linea con le conclusioni del Consiglio europeo di Stoccolma del marzo 2001, la Comunità fungerà da garante dei prestiti che la Banca europea per gli investimenti (BEI) concederà a progetti ambientali selezionati nelle regioni russe affacciate sul Mar Baltico, in particolare le zone di San Pietroburgo e di Kaliningrad. I prestiti, valutati dalla BEI caso per caso, dovranno rivestire particolare interesse per l'UE e non potranno superare il tetto massimo indicativo di 100 milioni di EURO; la Russia, inoltre, dovrà onorare i suoi obblighi finanziari internazionali, inclusi quelli contratti con il Club di Parigi. La cooperazione e le azioni di cofinanziamento della BEI con altre IFI avverranno nell'ambito del **Partenariato settentrionale nel settore ambientale (NDEP)** che, includendo la Commissione, i donatori bilaterali e multilaterali, le IFI e la Russia, rappresenta la sede istituzionale adeguata per la definizione di priorità.

La Russia è un partner importantissimo dell'UE anche nel quadro di **accordi multilaterali nel settore ambientale e di forum e iniziative internazionali** organizzati per rispondere alle sfide comuni che entrambe le parti devono affrontare in tale settore. Tra questi figurano:

- la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e il Protocollo di Kyoto;
- la Convenzione sulla biodiversità;

- l’iniziativa “Ambiente per l’Europa” e le convenzioni regionali europee UNECE;
- la Dimensione settentrionale, incluso il partenariato NDEP;
- il programma ambientale multilaterale riguardante l’energia nucleare per la Russia (MNEPR);
- le convenzioni relative ai mari regionali – Mar Baltico (Convenzione di Helsinki), Mar Nero (Convenzione di Bucarest), Oceano Atlantico (Convenzione OSPAR) e le organizzazioni internazionali per la pesca nel Baltico e nell’Atlantico del nord-est.

5. INTENSIFICAZIONE DEL DIALOGO: GLI OBIETTIVI PRINCIPALI

5.1. Obiettivi

Le prospettive di un miglioramento del dialogo con la Russia in campo ambientale sono molto buone. Dalle numerose iniziative valide attualmente in corso su aspetti specifici non è scaturito alcun dialogo strategico significativo. Sebbene le strutture esistenti offrano opportunità sufficienti per poter sviluppare tale dialogo, è evidente che occorre un maggior impegno politico per poter sfruttare pienamente tutte le potenzialità disponibili. È essenziale coinvolgere nel dialogo i principali attori pubblici e privati di entrambe le parti, tenuto conto del fatto che all’interno del governo russo e della Commissione europea le responsabilità relative all’ambiente sono molto frammentate.

L’obiettivo prioritario, pertanto, consiste nell’instaurare un dialogo più fluido e globale tra l’UE e la Russia sulle questioni dell’ambiente e dello sviluppo sostenibile che dovrebbe essenzialmente sfociare nella definizione di un **Programma strategico comune** che faccia leva sugli interventi in campo ambientale per generare il massimo di benefici per la grande riforma economica del paese e viceversa.

5.2. Strumenti

Per facilitare il dialogo così potenziato è necessaria un’evoluzione delle strutture esistenti, che in particolare dovrebbero essere:

- interne alla struttura APC;
- permanenti – dovrebbero cioè rimanere operative negli intervalli di tempo che intercorrono tra le riunioni annuali o biennali del sottocomitato APC;
- flessibili e attente – per permettere una discussione efficace sull’intero ventaglio di questioni di interesse attuale e reciproco;
- coordinate – in particolare dovrebbero coinvolgere, per la Russia, tutti i ministeri e le agenzie interessate e, per la Commissione, tutte le direzioni generali competenti, a seconda dell’esigenza di integrare le considerazioni ambientali negli altri settori strategici. Poiché si insisterà sull’interfaccia con i problemi economici, sarà essenziale che i ministri russi responsabili della riforma economica vengano pienamente coinvolti;
- dotate di risorse – vale a dire provviste delle risorse umane e finanziarie sufficienti da entrambe le parti, al fine di garantire una gestione efficiente.

6. IL PROGRAMMA STRATEGICO COMUNE PROPOSTO

L'attuazione del programma operativo congiunto, concordato nel quadro dell'APC e tuttora valido, dovrebbe proseguire nell'ambito del dialogo ampliato. Tale programma, tuttavia, è stato messo a punto dalla DG "Ambiente" e dall'ex commissione statale per la protezione dell'ambiente nel 1999; da allora vi sono stati importanti progressi organizzativi e strategici, sia in Russia che nell'UE. Occorrerebbe pertanto concordare un Programma strategico di più ampio respiro che tenga conto di tali cambiamenti.

Un punto di partenza fondamentale è rappresentato dagli obiettivi della Russia nei settori della politica ambientale e della gestione delle risorse definiti nel *Programma di sviluppo economico a medio termine per la Federazione russa (2002-2004)*:

- preservare la stabilità e mantenere un equilibrio sostenibile negli ecosistemi regionali e nazionali come parte di un equilibrio ecologico globale;
- creare condizioni ecologiche favorevoli quale presupposto per il miglioramento dell'habitat umano;
- dar vita ad un sistema economico ecocompatibile, per ridurre al minimo l'impatto negativo sull'ambiente e garantire un uso efficiente delle risorse e dell'energia;
- preservare la sostenibilità generale della biosfera.

Tra le priorità d'azione a medio termine figurano:

- le tecnologie, i procedimenti e i prodotti che favoriscono il risparmio delle risorse e dell'energia;
- gli strumenti economici, le norme ambientali, il miglioramento dei controlli e delle ispezioni, le valutazioni ambientali;
- la costruzione e l'ammodernamento degli impianti di depurazione delle acque, la riduzione delle emissioni atmosferiche;
- l'applicazione del principio della responsabilità oggettiva di chi inquina ("chi inquina paga"), compresa l'internalizzazione dei costi ambientali tramite l'istituzione di una tassa sull'inquinamento;
- l'introduzione di nuovi meccanismi finanziari per favorire gli investimenti e riequilibrare i bilanci; il miglioramento della politica ambientale allo scopo di richiamare investimenti stranieri;
- il cambiamento strutturale nei comparti industriali più inquinanti;
- un ruolo attivo nei processi internazionali.

La strategia di sviluppo sostenibile del paese – attualmente in via di preparazione – perseguirà i suddetti obiettivi e priorità.

Il Programma strategico comune dovrebbe inoltre recepire le priorità e gli obiettivi definiti nella strategia dell'UE: "*Uno sviluppo sostenibile per un mondo migliore*", in particolare:

- limitare i cambiamenti climatici ed aumentare l'uso di energia pulita;
- contrastare le minacce alla salute pubblica;

- gestire le risorse naturali in modo più responsabile;
- migliorare il sistema di trasporto e la gestione dell'uso dei suoli;
- combattere la povertà e l'esclusione sociale;
- affrontare le implicazioni economiche e sociali di una società caratterizzata dall'invecchiamento della popolazione.

Il Sesto programma d'azione ambientale dell'UE "*Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*" individua quattro problemi prioritari – cambiamenti climatici, natura e biodiversità, ambiente e salute e risorse naturali e acqua – nonché cinque percorsi strategici centrali ai fini della loro soluzione:

- garantire l'applicazione delle norme ambientali in vigore;
- integrare le considerazioni ambientali in tutti i settori strategici pertinenti;
- operare a stretto contatto con il mondo imprenditoriale e i consumatori per trovare soluzioni possibili;
- garantire ai cittadini un'informazione migliore e più accessibile sull'ambiente;
- adottare un atteggiamento ecologicamente più consapevole relativamente all'utilizzo dei suoli.

Pertanto, in linea con le priorità di entrambe le parti, si propone che il dialogo ampliato si incentri sui seguenti interventi:

Uso efficiente dell'energia e lotta ai cambiamenti climatici: oltre ad essere la chiave per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, una maggior efficienza nella produzione, nella distribuzione e nell'utilizzo delle risorse energetiche genera anche importanti vantaggi economici. La Federazione russa ha ribadito, in occasione della sessione finale della Settima conferenza delle parti dell'UNFCCC (CoP-7, Marrakech, novembre 2001) che i risultati della conferenza hanno spianato la strada per la ratifica del protocollo di Kyoto da parte di tutti i paesi, Russia compresa. L'attuazione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) e del Protocollo di Kyoto è interesse comune dell'UE e della Russia. L'ulteriore cooperazione sui cambiamenti climatici nell'ambito dell'APC dovrebbe ottimizzare le sinergie con il Dialogo UE/Russia sull'energia, che mira a richiamare investimenti in questo settore e a migliorare l'efficienza energetica in Russia. A questo proposito il dialogo dovrebbe facilitare, nel paese, l'elaborazione di Progetti comuni. Grazie al dialogo intensificato si potrebbe prendere in esame anche la possibilità di avviare un'azione congiunta concreta mirante ad attuare la Convenzione UNFCCC e gli impegni di Kyoto, incluse le attività di potenziamento delle capacità relative al controllo dei gas a effetto serra e al sistema di notifica. Ciò faciliterebbe la sollecita ratifica del Protocollo di Kyoto da parte della Russia e dell'UE e creerebbe le premesse per una partecipazione dell'UE e della Russia ai meccanismi di Kyoto (in particolare allo scambio dei diritti di emissione) e all'attuazione congiunta. A tale scopo, gli strumenti finanziari e i metodi di assistenza tecnica attualmente adottati dall'UE dovrebbero essere rafforzati in cooperazione con le IFI.

Miglioramento della situazione sanitaria: tramite l'azione ambientale molto può esser fatto per ridurre i rischi sanitari che affliggono in special modo i gruppi vulnerabili, tra cui i bambini e gli indigenti. È assolutamente prioritario intervenire per migliorare la situazione del

sistema di approvvigionamento idrico, critica in molte zone della Russia: è urgente migliorare la gestione e la manutenzione del sistema, rivedere le procedure di finanziamento e ridurre i rischi per la salute pubblica. Oltre alle iniziative (ad esempio, la Conferenza dei ministri dell'ambiente e dell'economia svoltasi ad Almaty nel 2000) e ai progetti in corso (trattamento delle acque reflue a San Pietroburgo), il dialogo dovrebbe sfociare anche nella definizione di un nuovo Programma strategico comune, in particolare nel settore della qualità dell'aria.

Miglioramento dell'uso efficiente delle risorse: scambi, investimenti, riequipaggiamento industriale e gestione dei rifiuti: si tratta di un altro settore chiave in cui gli interessi economici e ambientali coincidono. La cooperazione UE-Russia dovrebbe mirare a promuovere l'internalizzazione dei costi ambientali mediante una riduzione delle sovvenzioni, un miglior recupero dei costi, un maggiore ricorso agli strumenti economici e l'applicazione del principio "chi inquina paga". I benefici deriveranno da un uso più efficiente delle infrastrutture, dell'energia e delle materie prime, dalla creazione di redditi da destinare al miglioramento dei servizi e degli investimenti e da un'attuazione più efficiente ed efficace delle politiche ambientali.

La cooperazione dovrebbe riguardare anche questioni come la sostituzione delle tecnologie e dei processi industriali obsoleti e il miglioramento della gestione ambientale all'interno delle imprese, aspetto che riveste particolare importanza con riferimento alla gestione dei rifiuti pericolosi. Negli anni a venire, la Russia sarà alle prese con l'immane compito di ammodernare le infrastrutture e gli impianti nell'intero suo sistema economico. La graduale sostituzione delle vecchie tecnologie inquinanti avrà vantaggi ambientali ed economici considerevoli. I risultati economici delle imprese miglioreranno anche grazie all'introduzione di miglioramenti a basso costo nella loro gestione ambientale.

In questo contesto, un problema della massima importanza è quello della dei rifiuti radioattivi e del combustibile nucleare esaurito proveniente da centrali nucleari e sommergibili a propulsione nucleare. Sono universalmente noti i rischi che gravano sui mari artici a causa dell'accumulo di rifiuti pericolosi nella Russia nordoccidentale; non bisogna tuttavia trascurare il fatto che in altre regioni esistono rischi non meno gravi, come nel caso del complesso di ritrattamento dei combustibili di Mayak e gli impianti di Krasnoyarsk e Tomsk.

Il dialogo UE-Russia dovrebbe soffermarsi anche sul ruolo che norme ambientali rafforzate ed armonizzate, opportunamente applicate, svolgono nella creazione di condizioni più favorevoli agli scambi commerciali e agli investimenti stranieri. Le discussioni dovrebbero ricollegarsi alla cooperazione che attualmente si sta sviluppando nel quadro dello Spazio economico europeo comune.

Altri aspetti: il dialogo ampliato dovrebbe porre l'accento anche su molti altri importanti settori di cooperazione:

- **monitoraggio ambientale:** la Russia, insieme all'Agenzia europea per l'ambiente, è a capo di un'iniziativa congiunta mirante a potenziare il sistema di monitoraggio e di notifica nel settore, a livello paneuropeo; si è inoltre convenuto di recente che l'iniziativa europea CE/ESA sulla "Sorveglianza planetaria per la sicurezza dell'ambiente (GMES) sarà oggetto di un'analisi approfondita per stabilire quali possibilità di cooperazione esistano fra la Federazione russa, l'UE e l'Agenzia spaziale europea.
- **sensibilizzazione dell'opinione pubblica e informazione ambientale;**

- **cooperazione internazionale e attuazione di accordi multilaterali nel settore ambientale:** dovrebbe precisare anche i ruoli rispettivi delle autorità federali e regionali russe ed assicurare una sollecita conclusione del Programma multilaterale nucleare per l'ambiente per la Russia (MNEPR);
- **Dimensione settentrionale e cooperazione tra paesi rivieraschi del Danubio, del Mar Nero e del Mar Caspio.**
- **Utilizzo sostenibile delle risorse naturali di interesse comune**

7. MODALITÀ PROPOSTE PER LA PROSECUZIONE DEL DIALOGO

Il sottocomitato APC dovrebbe continuare a riunirsi almeno una volta all'anno quale sede di supervisione del dialogo ampliato e dovrebbe essere presieduto, per la Russia, da un ministro o viceministro e, per l'UE, da un direttore o vicedirettore generale.

Accogliendo una proposta della controparte russa, si suggerisce la creazione di un gruppo di lavoro informale che si riunisca periodicamente (2 o 3 volte l'anno) per proseguire il dialogo negli intervalli che intercorrono tra le riunioni del sottocomitato. I lavori del gruppo dovrebbero svolgersi secondo le procedure concordate per il sottocomitato APC. Potranno essere organizzate riunioni di esperti a titolo temporaneo o a più lungo termine per occuparsi di aspetti particolari come i cambiamenti climatici o la Dimensione settentrionale. Il gruppo di lavoro dovrebbe essere presieduto congiuntamente dalla DG "Ambiente" e dal ministero per lo sviluppo economico e il commercio.

È essenziale che tutti i ministeri/agenzie e tutte le DG interessate diano un loro apporto coordinato alle riunioni. In particolare, dovrebbero esser garantiti migliori collegamenti con gli altri settori strategici di cui il sottocomitato si occupa (energia e sicurezza nucleare). Per la controparte russa, è auspicabile un più intenso coinvolgimento del ministero per lo sviluppo economico e il commercio, del ministero delle risorse naturali, del Roshydromet (Servizio di idrometeorologia e monitoraggio ambientale) e del ministero dell'energia. Quanto all'UE, il contributo principale dovrebbe venire dalle DG "Ambiente", "Relazioni esterne" (inclusa la Delegazione CE a Mosca), "Energia e Trasporti", "Ricerca" "Politica regionale" ed "EuropeAid".

Ai fini di un funzionamento efficiente, entrambe le parti dovrebbero fornire risorse adeguate e garantire una rappresentanza ad alto livello.

Uno dei primi compiti del gruppo di lavoro informale potrebbe consistere nell'aggiornare il programma operativo congiunto per la Federazione russa, concordato con il sottocomitato APC per l'ambiente, l'energia e la sicurezza nucleare.

Oltre ad intensificare il dialogo bilaterale UE-Russia, occorrerebbe esaminare l'opportunità di definire nuove strategie che consentano di rinsaldare la cooperazione ambientale a livello multilaterale.

Il Centro regionale russo per l'ambiente (CRE), finanziato dalla Commissione europea e dal governo russo con la partecipazione anche di altre controparti (ONG, università, imprese), può svolgere in tal senso un ruolo importante e positivo.

8. CONCLUSIONI E PROSSIME INIZIATIVE

Come ribadito in occasione del settimo vertice Russia-UE nel maggio del 2001, un dialogo più intenso sulle questioni ambientali e lo sviluppo sostenibile è una componente essenziale all'interno del partenariato strategico a lungo termine, basato su valori comuni.

Si propone che le idee e i suggerimenti contenuti nella presente comunicazione siano ulteriormente sviluppati con le controparti russe, al fine di elaborare quanto prima il Programma strategico comune e le procedure necessarie.

Programma nazionale Tacis – Federazione russa

2000

- Armonizzazione delle norme ambientali (2 milioni di euro - €2 m)

1999

- Sistemi di monitoraggio ambientale in Russia (€2,5 m)
- Sostegno alla gestione dei rifiuti in Russia (€2,4 m)
- Ristrutturazione di vecchi impianti di produzione di armi chimiche (€3 m)

1998

- Sostegno al ministero della protezione civile per la prevenzione degli incidenti industriali (€3 m)
- Consulenza al ministero delle risorse naturali sulla gestione delle risorse idriche (€2,5 m)
- Armi chimiche II (€3,9 m)

1997

- Formazione riguardante la gestione ambientale nel Bacino del Volga – sostegno al programma della Banca mondiale (€2,9 m)
- Miglioramento del sistema d'intervento in caso di incendi forestali (€1,95 m)
- Armi chimiche I (€3,9 m)

1996

- Sostegno istituzionale al comitato statale per la protezione ambientale (€2 m)

1995

- Lago Baikal – Informazione ambientale e sensibilizzazione dell'opinione pubblica (€0,5 m)

Progetti Tacis riguardanti il settore energetico/ambientale in Russia

- Codice di buona prassi ambientale nell'industria petrolifera (ultimato nel settembre del 2000)
- Regolamentazione dello sviluppo delle risorse energetiche e della protezione ambientale nella regione Timan-Pechora (in corso)

Azione speciale 2000 per la Regione baltica

- Kaliningrad – Gestione dei rifiuti (€2 m)
- Lago Chudsoe – Gestione ambientale (€2 m)

Programma Tacis - Azioni transfrontaliere

2000

- Risanamento dell'impianto di depurazione delle acque reflue a Sortavala (€4,5 m)

1998

- Gestione della qualità dell'acqua a Kaliningrad (€2,4 m)
- Gestione della qualità dell'ambiente, fiume Patsojoki (€1,4 m)

1997

- Gestione di un'area protetta, Carelia (€3,5 m)
- Ripopolamento di salmoni nel fiume Tuloma (€1 m)

1996

Approvvigionamento idrico e gestione delle acque reflue, Carelia (€1,5 m)

Azioni regionali Tacis (in tutti gli NSI)

2000

- Mar Nero – assistenza tecnica (€3 m)
- Iniziativa di monitoraggio ambientale (€1,5 m)
- Informazione, educazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica alle tematiche ambientali (€3 m)

1999

- Attuazione delle politiche ambientali e dei NEAP – con particolare riferimento alla componente “risorse idriche” (€3 m)
- Gestione congiunta dei corsi d'acqua – potenziamento delle capacità, bacini idrici transfrontalieri (€4 m)

1998

- Programma congiunto nel settore ambientale – elaborazione di progetti con la Banca mondiale (€5 m)
- Nuovi CRE – III Fase – incluso il CRE-Russia (€3,1 m)

Dal 1994 Tacis ha erogato 19,5 milioni di EURO in ricerca ambientale e progetti di sviluppo tramite l'International Science and Technology Center

Programma Tacis – Progetti di modesta entità

2000

- Programma di sostegno agli investimenti a livello municipale: preparazione istituzionale e progettuale per iniziative IFI riguardanti i servizi idrici/le reti fognarie, il riscaldamento dei quartieri, la gestione dei rifiuti (€4,5 m)
- Programma di consulenza strategica: consulenza strategica e giuridica a breve termine ad organi decisionali di alto livello, anche in merito all'attuazione dell'APC e alla politica ambientale (€6,2 m)

Tacis Bistro

1999

- Fiume Tver – strumento economico (€97.000)
- Astrakhan – ricerche sull'allevamento dello storione (€75.000)
- Chuvashia – riciclaggio dei prodotti chimici pericolosi (€98.000)
- Regione di Mosca – riduzione/prevenzione dell'inquinamento da idrocarburi (€99.000)
- Servizio statale di analisi ambientale - formazione (€97.000)
- Regione di Mosca – bonifica di siti militari dismessi (€96.000)
- Caucaso settentrionale – bonifica di una stazione termale (€95.000)

Programma Tacis per la sicurezza nucleare in Russia

Attraverso questo programma, Tacis ha fornito un sostegno alla sicurezza delle centrali nucleari e di altre installazioni nucleari civili situate nei territori della Federazione russa, comprese le installazioni del ciclo del combustibile e gli impianti di gestione dei rifiuti.

La direzione generale "Ambiente" ha finanziato vari studi sui rifiuti radioattivi presenti nella Russia nordoccidentale e nell'intorno di Mayak, Krasnoyarsk e Tomsk.

Programma Life - paesi terzi (San Pietroburgo, Kaliningrad)

1999

- Programma d'azione sulla biodiversità (€220.000)
- Limiti Helcom concernenti lo scarico di effluenti (€141.000)
- Conservazione della fauna e degli habitat selvatici, Leningrado (€173.000)
- Audit ambientale, San Pietroburgo (€220.000)

1998

Sistema di indagine e di osservazione delle foreste (€210.000)

Inquinamento da acque di lisciviazione nel Mar Baltico, San Pietroburgo (€201.000)