

Bruxelles, 8 febbraio 2016
(OR. en)

5853/16

LIMITE

DEVGEN 16
CLIMA 5
COPS 43
CFSP/PESC 92
ENV 50
ONU 10
RELEX 88
CSDP/PSDC 71

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	delegazioni
Oggetto:	La diplomazia climatica europea dopo la COP21: elementi per la prosecuzione della diplomazia climatica nel 2016

A seguito della riunione del CPS del 3 febbraio 2016, si è convenuto che il documento elaborato congiuntamente dai servizi della Commissione/SEAE sul tema "La diplomazia climatica europea dopo la COP21: elementi per la prosecuzione della diplomazia climatica nel 2016" debba fungere da base per discutere la questione nella sessione del Consiglio "Affari esteri" del 15 febbraio 2016.

Si suggerisce pertanto che il Coreper (parte seconda), nella riunione del 10 febbraio 2016, prenda atto del documento che figura nell'allegato della presente nota e lo trasmetta al Consiglio "Affari esteri".

La diplomazia climatica europea dopo la COP21:
elementi per la prosecuzione della diplomazia climatica nel 2016

A/ Inquadramento generale

Il primo accordo globale universale e giuridicamente vincolante sul clima, raggiunto sulla base delle priorità dell'UE in occasione della COP21 di Parigi, promuove ambizione, impegno e solidarietà e integra l'agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, il programma d'azione di Addis Abeba sul finanziamento dello sviluppo e il quadro di Sendai per la riduzione dei rischi di catastrofi. L'accordo di Parigi fornisce il quadro per accelerare in maniera decisiva la transizione globale verso un futuro a basse emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici e contiene disposizioni di carattere sostanziale in materia di sostegno finanziario e tecnico per affrontare le esigenze connesse all'adeguamento e alle perdite e ai danni causati dalle conseguenze dei cambiamenti climatici.

Durante i preparativi e nel corso della COP21 la leadership dell'UE ha contribuito a tale risultato positivo, anche attraverso il suo impegno diplomatico collettivo nel quadro del piano d'azione diplomatico in materia di clima per il 2015. L'UE e i suoi Stati membri hanno sfruttato i loro solidi risultati in materia di azioni per il clima a livello interno e sostegno internazionale per impegnarsi in un'ampia "coalizione di ambizione elevata" tra vari raggruppamenti regionali, allontanandosi così dall'approccio doppio e in buona parte obsoleto che consisteva nel separare le responsabilità dei paesi sviluppati e di quelli in via di sviluppo. Questo elemento ha svolto un ruolo essenziale nel riorientare le dinamiche negoziali nella fase cruciale della COP21.

Per mantenere lo slancio positivo di Parigi sarà necessaria una mobilitazione politica e diplomatica costante a sostegno degli obiettivi dell'UE in materia di clima. L'accento sarà ora posto sull'obiettivo di garantire che i contributi previsti stabiliti a livello nazionale (INDC), presentati da quasi tutte le parti, siano attuati e che i livelli di ambizione vengano innalzati nel corso del tempo al fine di conseguire l'obiettivo a lungo termine, concordato a Parigi, di restare ben al di sotto dei 2°C.

Nelle conclusioni sulla diplomazia climatica del Consiglio "Affari esteri" di luglio 2015 si invitava l'alto rappresentante e la Commissione a "riferire, all'inizio del 2016, sui risultati della COP21 e sulle sue implicazioni per la diplomazia climatica, nonché a proporre ulteriori azioni". Il presente documento illustra i settori prioritari proposti per il 2016.

B/ Prosecuzione della diplomazia climatica nel 2016: tre filoni per sviluppare i risultati della conferenza di Parigi

In quanto parte integrante della politica estera e della strategia globale dell'UE, la diplomazia climatica deve continuare a mobilitare la comunità internazionale al fine di affrontare le cause e le conseguenze trasversali dei cambiamenti climatici come elemento essenziale delle sue priorità strategiche.

L'accordo di Parigi rappresenta una componente di rilievo del quadro per affrontare e finanziare lo sviluppo sostenibile. Sono necessarie azioni in materia di cambiamenti climatici per conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) e l'UE deve realizzare sinergie tra gli obiettivi in materia di sviluppo, riduzione del rischio di catastrofi e clima.

L'accordo di Parigi ha lasciato aperta una serie di questioni tecniche, tra cui disposizioni dettagliate sulla trasparenza e la responsabilità, strategie relative alla riduzione delle emissioni di carbonio per il 2050, follow-up del programma d'azione Lima-Parigi e meccanismi tecnologici. La COP22, che dovrebbe tenersi tra il 7 e il 18 novembre 2016 a Marrakech, sarà pertanto importante per mostrare progressi su tali questioni.

I funzionari dei ministeri degli esteri dovrebbero portare avanti l'opera di sensibilizzazione politica nei confronti dei paesi terzi a livello governativo nonché verso il pubblico in generale sul significato dell'accordo sul clima e sul lavoro che attualmente comporta. Sulla base del successo del piano d'azione diplomatico in materia di clima per il 2015, il proseguimento della diplomazia climatica dell'UE deve riflettere gli insegnamenti tratti e le migliori prassi dello scorso anno. La più vasta rete diplomatica del mondo, con circa 3000 tra delegazioni dell'UE e ambasciate degli Stati membri, è stata mobilitata in modo collaborativo con un evidente valore aggiunto. Ciò ha permesso all'UE e agli Stati membri di esercitare un'influenza collettiva maggiore della somma delle parti.

Le esperienze, le reti e i metodi di lavoro sviluppati tra l'UE e gli Stati membri nel corso del 2015 dovrebbero essere sfruttati nel 2016 e oltre, al fine di conseguire un elevato livello di servizio e rafforzare la capacità collettiva di realizzare gli obiettivi dell'azione per il clima. Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri continueranno a cooperare e a coordinarsi strettamente. I filoni di intervento delineati in appresso forniscono un quadro per la diplomazia climatica nel 2016. Un piano di lavoro dettagliato con punti d'azione più specifici sarà sviluppato e riveduto dall'UE e dagli Stati membri a livello operativo per tutto il corso dell'anno.

L'azione diplomatica per il clima nel 2016 dovrebbe essere collegata strettamente agli altri importanti filoni operativi dell'UE, quali la valutazione dei risultati della COP21 da parte del Consiglio dell'UE, segnatamente in vista dei seguenti obiettivi: il pacchetto clima ed energia 2030 dell'UE; l'imminente "strategia globale" dell'UE; il follow-up degli obiettivi di sviluppo sostenibile, dell'agenda 2030 e del quadro di Sendai per la riduzione del rischio di catastrofi; il piano d'azione dell'UE per la diplomazia energetica adottato¹. La portata delle ulteriori sinergie dovrebbe essere valutata e sviluppata con settori quali la diplomazia economica e le politiche in materia di commercio, vicinato, allargamento e assistenza umanitaria e allo sviluppo.

Primo filone: continuare a promuovere la priorità strategica relativa ai cambiamenti climatici nei dialoghi diplomatici, nella diplomazia pubblica e negli strumenti di politica esterna.

A seguito della COP21, è necessaria una mobilitazione politica e diplomatica costante per mantenere lo slancio positivo, attuare l'accordo e accelerare la transizione globale verso un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici. L'UE dovrebbe fare in modo che i cambiamenti climatici e l'attuazione degli impegni della COP21 occupino un ruolo di primo piano nei principali consessi internazionali, compresi il G20 e il G7, e nei dialoghi bilaterali e biregionali nel 2016 e oltre.

¹ Conclusioni del Consiglio sulla diplomazia energetica, doc. 10995/15.

Come gruppo di 28 Stati membri che coordina gli interventi sulle principali politiche internazionali², l'UE gode di un notevole potere di persuasione. Può integrare meglio la diplomazia climatica attraverso la mobilitazione concertata dei suoi strumenti di azione esterna (a livello dell'UE e degli Stati membri) al fine di perseguire azioni per il clima ambiziose e di sviluppare resilienza. Ciò comprende porre l'accento sul legame tra azione per il clima e politica di sviluppo internazionale nel quadro degli obiettivi di sviluppo sostenibile e del programma di Addis Abeba sul finanziamento dello sviluppo, nonché potenziare la cooperazione tra l'altro in materia di politica di vicinato e di allargamento, politica umanitaria e protezione civile e commercio (ad es. l'agenda dell'OMC e il programma di Addis Abeba sul finanziamento dello sviluppo). I cambiamenti climatici devono rimanere in primissimo piano nei dialoghi bilaterali e biregionali, in sede di G7, G20 e Nazioni Unite, nonché in altri consessi internazionali.

Occorre prestare un sostegno particolare ai negoziati in sede di Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO) e di Organizzazione marittima internazionale (IMO) per affrontare la questione delle emissioni di gas a effetto serra, nonché prestare sostegno ai negoziati del Protocollo di Montreal sulla modifica relativa agli idrofluorocarburi (HFC).

Secondo filone: sostenere l'attuazione dell'accordo di Parigi nel quadro di uno sviluppo a basse emissioni e resiliente ai cambiamenti climatici.

Le iniziative della diplomazia climatica dovrebbero concentrarsi in un primo momento per comprendere le posizioni dei paesi chiave in merito ai risultati di Parigi, incoraggiare la tempestiva ratifica dell'accordo e fare in modo che i nostri partner siano pronti ad attuare i loro impegni e a lavorare per il rafforzamento dell'ambizione nel corso del tempo. L'UE deve essere pronta ad assistere i paesi partner ove necessario. Ciò comprende l'assistenza attraverso sistemi innovativi di finanziamento in materia di clima - dal momento che i finanziamenti privati sono essenziali per colmare le lacune in termini di finanziamenti - e un sostegno intensificato per l'attuazione degli impegni relativi ai contributi previsti stabiliti a livello nazionale (INDC) nei paesi terzi.

² Anche per quanto riguarda commercio, sviluppo internazionale, gestione delle crisi e degli aiuti umanitari, trasporti, cambiamenti climatici, ricerca e innovazione ed energia.

Nel quadro dell'obiettivo del 20% del bilancio a livello dell'UE destinato all'azione per il clima, occorre rafforzare in questo settore la cooperazione e il coordinamento tra SEAE, CLIMA, DEVCO, NEAR, ECHO e le agenzie di sviluppo degli Stati membri, al fine di ottimizzare le sinergie con l'agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile. L'accordo di Parigi riconosce le particolari vulnerabilità dei paesi meno sviluppati e dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo, e sarà necessario offrire a questi partner un sostegno finanziario e per lo sviluppo di capacità. Le iniziative della diplomazia climatica dovrebbero tuttavia riguardare anche i paesi sviluppati e a reddito medio che pure affronteranno sfide politiche, tecniche e/o finanziarie nell'attuazione dei loro contributi previsti stabiliti a livello nazionale.

Terzo filone: potenziare le iniziative per affrontare il nesso tra clima, risorse naturali, prosperità, stabilità e migrazione.

I cambiamenti climatici sono un potente "moltiplicatore di minacce" e l'UE e gli Stati membri devono intensificare i lavori per affrontarne le conseguenze dirette e indirette a livello internazionale. Nel quadro della sua strategia di sicurezza globale, l'UE dovrebbe affrontare a livello regionale e di singoli paesi la minaccia strategica e molteplice rappresentata dai cambiamenti climatici.

Occorre inoltre continuare ad affrontare direttamente con i paesi partner le conseguenze potenzialmente destabilizzanti dei cambiamenti climatici³. Sono incoraggiati i collegamenti con la diplomazia dell'acqua e altre iniziative dell'UE e degli Stati membri. I cambiamenti climatici sono una delle cause profonde all'origine degli sfollamenti e della migrazione irregolare derivanti da fragilità degli Stati, insicurezza e scarsità di risorse. Analizzando ulteriormente i collegamenti tra la vulnerabilità al clima e i rischi di fragilità e per la sicurezza, nonché effettuando valutazioni del rischio di catastrofi e crisi, l'UE sarà in grado di individuare meglio i settori in cui i rischi combinati sono particolarmente elevati e in cui si trovano opportunità fondamentali di prevenzione dei conflitti e resilienza. Il sostegno pratico alle politiche di mitigazione e adeguamento attraverso l'attuazione di strategie globali di sviluppo economico a basse emissioni dovrebbe costituire una parte fondamentale della più ampia risposta dell'UE alla sfida posta dalla migrazione.

Allegati:

1. Elementi per l'azione diplomatica in materia di clima nel 2016
2. Panoramica e insegnamenti appresi: azioni diplomatiche in materia di clima nel 2015

³ Anche per quanto riguarda sicurezza alimentare, accesso affidabile alle risorse, acqua ed energia, diffusione di malattie epidemiche e instabilità sociale ed economica.

Allegato: Elementi per l'azione diplomatica in materia di clima nel 2016

Gli elementi specifici per l'azione elencati in appresso vogliono fornire una panoramica delle attività proposte. Un piano di lavoro dettagliato con specifici punti d'azione sarà sviluppato dall'UE e dagli Stati membri a livello operativo tramite la rete della diplomazia verde.

Azioni nell'ambito del primo filone: continuare a promuovere la priorità strategica relativa ai cambiamenti climatici nei dialoghi diplomatici, nella diplomazia pubblica e negli strumenti di politica esterna.

- L'UE e gli Stati membri utilizzeranno i prossimi incontri bilaterali e i consessi multilaterali, compresi G7, G20 e Nazioni Unite, per sostenere la necessità di portare avanti lo slancio in merito all'azione per il clima e collaboreranno con i partner per creare condizioni favorevoli a un'azione positiva ed evitare regressioni.
- L'UE e gli Stati membri integreranno appieno nelle loro priorità collettive relative alla diplomazia climatica l'obiettivo di raggiungere, in occasione dell'Assemblea dell'ICAO del settembre 2016, un accordo internazionale su un meccanismo globale basato sul mercato che regolamenti le future emissioni di gas a effetto serra per l'aviazione internazionale, forniranno alla diplomazia climatica sostegno per i negoziati dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) con l'obiettivo di adottare nell'aprile 2016 un sistema globale di raccolta dei dati sul consumo di combustibili e sulle emissioni di gas a effetto serra correlate generate dal trasporto marittimo internazionale e raggiungeranno un accordo sull'emendamento riguardante gli HFC nel quadro del Protocollo di Montreal.
- Svolgere attività collettive di sensibilizzazione ad alto livello tramite le delegazioni dell'UE e le ambasciate degli Stati membri a intervalli adeguati. Le attività dovrebbero concentrarsi sui principali responsabili delle politiche e attori del cambiamento, compresi non solo i governi ospitanti ma anche i parlamentari, le organizzazioni non governative, le industrie verdi e la società civile in generale. Tali attività di sensibilizzazione dovrebbero essere collegate al dialogo politico con i paesi in via di sviluppo sostenuti dall'iniziativa faro Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico plus (AMCC+).
- Sulla base delle esperienze positive del 2015, rafforzare la diplomazia pubblica collettiva nei paesi ospitanti. Ad esempio le delegazioni dell'UE e le ambasciate degli Stati membri dovrebbero collaborare per organizzare nel 2016 una "giornata dedicata all'azione diplomatica per il clima" rafforzata e azioni mirate di sensibilizzazione potrebbero essere programmate in modo da coincidere con la cerimonia della firma alle Nazioni Unite dell'accordo di Parigi, prevista per il 22 aprile 2016, e con i Giochi olimpici.

Azioni nell'ambito del secondo filone: sostenere l'attuazione dell'accordo di Parigi, nel quadro di uno sviluppo a basse emissioni e resiliente ai cambiamenti climatici.

- L'UE e gli Stati membri dovrebbero collaborare con i partner per sviluppare una piena comprensione del contenuto degli INDC, sostenere i partner nella messa a punto dei piani di attuazione e creare collegamenti con il sostegno tecnico e finanziario adeguato, in particolare quello fornito dall'iniziativa faro AMCC+ principalmente ai paesi meno sviluppati e ai piccoli Stati insulari in via di sviluppo. I servizi diplomatici dell'UE dovrebbero essere mobilitati per incoraggiare la tempestiva ratifica.
- L'UE e gli Stati membri integreranno ulteriormente la diplomazia climatica tramite la mobilitazione concertata dei loro strumenti di azione esterna (tra cui cooperazione allo sviluppo, politica di vicinato e di allargamento, protezione civile, politica umanitaria, commercio ecc.) al fine di sostenere un'azione climatica ambiziosa e rafforzare la resilienza anche per mezzo dello sviluppo di capacità. Ciò comprenderà il rafforzamento della collaborazione strategica con attori non statali nel quadro del programma d'azione Lima-Parigi.
- L'UE e gli Stati membri continueranno a collaborare per esplorare meccanismi innovativi per la mobilitazione di ulteriori finanziamenti per il clima da parte di investitori privati. (Ad esempio l'iniziativa nordica di finanziamento lanciata dai paesi del Consiglio nordico alla COP21.)
- La COP22 di Marrakech sarà fondamentale per stabilire i dettagli pratici per l'attuazione dell'accordo di Parigi. Un'iniziativa dell'UE in vista della COP22 potrebbe spiegare le posizioni dell'UE e cercare sostegno da parte dei paesi partner relativamente a questioni specifiche per Marrakech.

Azioni nell'ambito del terzo filone: potenziare le iniziative per affrontare il nesso tra clima, risorse naturali, prosperità e stabilità.

- L'UE e gli Stati membri rafforzeranno il loro coinvolgimento nel dibattito sulla politica climatica e di sicurezza nei consessi internazionali, compresi il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (incoraggiando l'aggiornamento del documento del segretariato generale del 2009), la conferenza planetaria sulla sicurezza organizzata dai Paesi Bassi e altre conferenze/iniziative pertinenti organizzate dagli Stati membri.
- L'UE e gli Stati membri che fanno parte del G7 manterranno il proprio impegno in materia di clima e fragilità nell'ambito del G7, dando seguito alle conclusioni della relazione del G7 in materia.
- L'UE e gli Stati membri continueranno a includere l'analisi delle vulnerabilità climatiche nelle valutazioni di fragilità/sicurezza e dei rischi di catastrofe, miglioreranno tale inclusione e collaboreranno nelle conseguenti iniziative di attenuazione del rischio facendo ricorso a tutti gli strumenti di politica esterna adeguati e in cooperazione con reti consolidate.
- L'UE proseguirà il proprio lavoro nel quadro dell'iniziativa congiunta UE-UNEP e del progetto sul clima e la sicurezza, che si occupano specificatamente degli effetti destabilizzanti dei cambiamenti climatici negli Stati fragili.
- L'UE e gli Stati membri sono incoraggiati a esplorare la possibilità di sviluppare un elenco di azioni in materia di clima e sicurezza.

Allegato: Panoramica e insegnamenti appresi: azioni diplomatiche in materia di clima nel 2015

1) Azioni diplomatiche in materia di clima nel 2015

La più vasta rete diplomatica del mondo in azione

1. L'UE dispone della più vasta rete diplomatica al mondo, che consiste di circa 3000 delegazioni dell'UE e ambasciate degli Stati membri e di circa 90.000 diplomatici
2. Nel corso del 2015 l'UE ha mobilitato collettivamente tale rete per ottenere l'accordo più ambizioso possibile a Parigi

Successi della diplomazia climatica europea nel 2015

1. Sensibilizzazione ad alto livello, iniziative e diplomazia pubblica: in cooperazione con i paesi ospitanti nel corso del 2015 abbiamo mobilitato con gli Stati membri centinaia di diplomatici europei:
 - a. A marzo, nel quadro della nostra iniziativa sugli INDC, abbiamo invitato circa 65 paesi a presentare i loro INDC. All'inizio della COP21 la maggior parte dei paesi aveva presentato i rispettivi INDC anche grazie alla diplomazia climatica europea.
 - b. Il 17 giugno in circa 50 paesi si è tenuta la giornata dedicata all'azione diplomatica per il clima. Le delegazioni e le ambasciate degli Stati membri hanno organizzato un'ampia gamma di eventi pubblici.
 - c. A giugno sono state presentate relazioni dei capi missione sul cambiamento climatico relative a circa 35 paesi scelti.
 - d. A settembre e ottobre si sono tenuti eventi pubblici di sensibilizzazione in materia di clima in 45 paesi, con attenzione particolare ai paesi in via di sviluppo, che hanno posto in evidenza la cooperazione tra l'UE e i paesi ospitanti.
 - e. A ottobre e novembre sono state organizzate attività e iniziative di sensibilizzazione mirata ad alto livello in circa 70 paesi in preparazione della COP21
2. La diplomazia climatica europea ha agito globalmente dalla Colombia alla Corea:
 - a. A Bogotá diplomatici europei sono saliti a bordo del simbolico "treno per Parigi"
 - b. A Seoul ambasciatori dell'UE hanno partecipato alla marcia popolare per il clima

Ulteriori azioni intraprese nel 2015

1. Lettera dell'ARVP Mogherini e del commissario Arias-Cañete a tutti i capi delegazione (marzo e dicembre)
2. Nel corso del 2015: sono stati tenuti discorsi pubblici e scritti articoli di leader dell'UE sulla diplomazia climatica
3. Strumenti utilizzati:
 - Piattaforma online interna europea per la condivisione di documenti "Agora"
 - Documenti e argomentazioni
 - Eventi
 - Formazioni (ad es. migliori prassi del ministero degli affari esteri tedesco che ha offerto ai colleghi dell'UE la possibilità di partecipare a una settimana di formazione)

2) Insegnamenti appresi per migliorare la diplomazia climatica dell'UE nel 2016

1. Garantire un migliore flusso di informazioni, in particolare dalle delegazioni e dalle ambasciate verso Bruxelles e le capitali degli Stati membri, trasformando ad esempio Agora in una piattaforma bidirezionale.
2. Migliorare sistematicamente la condivisione di informazioni tra le delegazioni dell'UE e le ambasciate degli Stati membri nei paesi partner al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia della sensibilizzazione in materia di clima per mezzo di riunioni locali formalizzate della RDV e di punti focali sul cambiamento climatico per le ambasciate degli Stati membri.
3. Rispondere alle esigenze di formazione delle delegazioni, anche in vista delle frequenti rotazioni, ad esempio per mezzo di vari formati di briefing tenuti regolarmente.
4. Integrare la politica climatica quale priorità in dialoghi e incontri più ampi, ad esempio l'annuale riunione dei capi delegazione o le conferenze regionali delle delegazioni.
5. Mettere a disposizione ulteriori materiali per la sensibilizzazione, sia pronti all'uso (ad es. cartelle stampa, infografiche) sia di carattere preparatorio (ad es. progetti di eventi con elenchi di esperti).