

Moot Court: Unione europea c/ Nuova Zelanda

In fatto

Il Trenta Giugno 2022, l'Unione europea e la Nuova Zelanda hanno concluso un accordo commerciale di cosiddetta nuova generazione, dopo quattro anni di negoziati iniziati in Maggio 2018.

Firmato a Bruxelles il Nove Luglio 2023, è stato approvato dalla Commissione del Commercio internazionale del Parlamento europeo il Ventiquattro Ottobre 2023, per entrare in vigore il Primo Maggio 2024.

L'Accordo prevede la creazione di una zona di libero scambio tra le due regioni, con l'eliminazione del 100% dei dazi sui prodotti esportati dall'Unione europea verso la Nuova Zelanda (ma per alcuni prodotti saranno previsti dei contingenti tariffari per proteggere gli agricoltori europei), e sui prodotti industriali neozelandesi ed alcuni prodotti agricoli della Nuova Zelanda (quali i kiwi, le mele ed il vino), con l'obiettivo di aumentare del 30% gli scambi commerciali tra le due regioni.

Essendo un accordo di nuova generazione, non si limita a delle previsioni puramente commerciali, contiene anche disposizioni in materia ambientale e del lavoro.

Tuttavia, il governo neozelandese di Christopher Luxon, nella sua politica di revoca delle normative ambientali, ha adottato a Settembre 2024 una legge che prevede misure straordinarie derogatorie alle disposizioni ambientali dell'Accordo riguardanti i sussidi ai combustibili fossili, le soglie minime di utilizzo di energie rinnovabili, e gli obblighi ambientali nel settore minerario e nel settore dei trasporti.

Dette misure hanno allarmato la Commissione Ambiente, Cambiamenti climatici ed Energia dell'Unione europea, la quale ha emanato un rapporto che esprime le preoccupazioni europee circa la compatibilità della legge sopra richiamata con gli obblighi internazionali assunti dalla Nuova Zelanda.

Così l'Unione europea ha deciso di contestare la legittimità del provvedimento legislativo neozelandese, attivando la procedura di risoluzione dei conflitti prevista dal Capo 26 dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda.

Procedura di risoluzione dei conflitti

Il Capo 26 dell'Accordo di libero scambio concluso tra l'Unione europea e la Nuova-Zelanda disciplina la procedura di risoluzione delle controversie tra le parti relative all'interpretazione e all'applicazione dell'Accordo. Lo strumento adottato dall'Accordo per «*giungere a una soluzione concordata*» è quello delle consultazioni, che devono svolgersi in buona fede.

Ai sensi del suo articolo 26.3, l'Unione europea può avviare questa procedura con una richiesta scritta formalmente notificata alla Nuova Zelanda, nella quale indica le disposizioni dell'Accordo che ritiene violate dalla misura contestata.

Le consultazioni si svolgono sul territorio neozelandese e sono considerate chiuse, per le controversie riguardanti disposizioni generali dell'Accordo, dopo trenta giorni dalla notificazione della richiesta, e dopo novanta giorni se concernono in particolare le disposizioni del capitolo relativo al Commercio e sviluppo sostenibile.

Durante le consultazioni, ciascuna parte deve fornire sufficienti informazioni fattuali e può chiedere il parere dei suoi gruppi consultativi interni, di gruppi di esperti e di organismi creati da accordi multilaterali sull'ambiente.

Qualora le consultazioni non portino ad una soluzione concordata, oppure qualora la Nuova Zelanda non abbia risposto tempestivamente alla richiesta dell'Unione europea, quest'ultima può chiedere la costituzione di un panel arbitrale, il quale, secondo l'articolo 26.5 dell'Accordo, si compone di tre membri scelti in modo consensuale o estratti a sorte in caso di disaccordo tra le parti.

Il panel ha il compito di esaminare la misura contestata alla luce delle disposizioni pertinenti dell'Accordo al fine di pronunciarsi sulla compatibilità della detta misura con gli obblighi stabiliti dall'Accordo. Il panel deve presentare un rapporto interinale entro novanta giorni dalla sua costituzione, seguita da una relazione finale entro centoventi giorni dalla sua costituzione, entrambi contenenti raccomandazioni volte ad offrire una risposta alla controversia.

Le decisioni del panel essendo accettate senza riserve dalle parti, la Nuova Zelanda è tenuta ad adottare le misure necessarie per conformarsi alle raccomandazioni del panel entro un periodo ragionevole la cui durata è concordata dalle parti o determinata dal panel. Il comitato Commercio e sviluppo sostenibile monitora l'attuazione di queste misure di messa in conformità.

Se la Nuova Zelanda non ottempera oppure ottempera in modo elusivo al rapporto finale del panel, l'Unione europea può chiedere la negoziazione di una compensazione.

Il meccanismo sopra delineato offre all'Unione europea uno strumento giuridicamente vincolante per assicurare il rispetto da parte della Nuova Zelanda degli impegni da essa assunti.

Cionondimeno, l'articolo 26.26 dell'Accordo prevede la possibilità per le parti di «*giungere a una soluzione concordata*» «*in qualsiasi momento*», la quale pone fine alle procedure delle consultazioni se sono state avviate.

Ritenuto in diritto

Il Preambolo dell'Accordo afferma che le parti sono «*determinate a rafforzare le loro relazioni economiche, commerciali e di investimento conformemente all'obiettivo di uno sviluppo sostenibile nelle sue dimensioni economica, sociale e ambientale, e a promuovere gli scambi e gli investimenti nel rispetto degli obiettivi di elevati livelli di tutela dell'ambiente e del lavoro, nonché delle pertinenti norme internazionalmente riconosciute e degli accordi di cui sono firmatarie*».

Invece la Nuova Zelanda ha adottato la sua legge con riguardo esclusivo al criterio economico, tralasciando le altre due dimensioni sociale ed ambientale dello sviluppo sostenibile.

Anzi, la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici del 1992, di cui la Nuova Zelanda è firmataria, fa dello sviluppo economico uno strumento indispensabile di lotta contro i cambiamenti climatici¹. L'Accordo di Parigi firmato nel 2015 in attuazione di questa convenzione prevede parimenti l'elaborazione di «*strategie di sviluppo a lungo termine a basse emissioni di gas a effetto serra*»².

Inoltre, giustificando l'adozione della sua misura con la necessità di garantire la sostenibilità economica del paese nel breve termine, il governo neozelandese segue una logica opinabile in quanto snatura l'essenza della sostenibilità che richiede una prospettiva a lungo termine.

¹Art. 3, paragrafo 4

²Art. 4, paragrafo 19

Un articolo dell'organizzazione internazionale non governativa Greenpeace³ mette infatti in evidenza che l'attività di estrazione mineraria nei fondali marini sussidiata dal Governo ostacolerà il processo di decarbonizzazione del sistema energetico neozelandese.

L'atteggiamento politico della Nuova Zelanda risulta dunque incoerente con i suoi impegni internazionali, e segnatamente con la sua partecipazione al Programma Ricerca ed Innovazione Orizzonte Europa 2021-2027 dell'Unione europea sui temi del cambiamento climatico, dello sviluppo sostenibile e dell'innovazione industriale, al quale ha aderito tramite un accordo bilaterale firmato con l'Unione europea il Nove Luglio 2023.

L'articolo 27.6 dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda stabilisce l'obbligo per le parti di rispettare ed ottemperare alle disposizioni dell'Accordo. Ed è proprio la trasgressione di questo vincolo da parte della Nuova Zelanda che l'Unione europea denuncia.

L'Unione europea sostiene che le misure legislative adottate dalla Nuova Zelanda, autorizzando il rinnovo dei sussidi ai combustibili fossili, la riduzione dei requisiti di energia rinnovabile nei progetti edilizi e le esenzioni temporanee dagli obblighi ambientali a settori considerati strategici per l'economia neozelandese, costituiscono una violazione delle disposizioni del Capo 13 dell'Accordo, il quale mira a «*promuovere, sviluppare e aumentare la produzione di energia da fonti rinnovabili e la produzione sostenibile di materie prime*»⁴.

Inoltre, riducendo le soglie minime di energia rinnovabile da usare nei progetti edilizi, la Nuova Zelanda compromette gli obblighi che le impone l'articolo 13.10, il quale garantisce l'accesso alle infrastrutture energetiche per i produttori di energia elettrica rinnovabile secondo modalità non discriminatorie e che favoriscano la crescita delle energie rinnovabili. La deroga temporanea introdotta mina anche gli obblighi relativi alla promozione di mercati del bilanciamento equi e non discriminatori, ostacolando l'accesso delle fonti rinnovabili alle infrastrutture che ne necessitano.

Viene di conseguenza attribuito alle imprese neozelandesi un vantaggio sleale rispetto alle imprese dell'Unione europea che operano sul territorio della Nuova Zelanda.

³ R. NORMAN, *One year of Luxon's war on nature*, in <https://www.greenpeace.org/aotearoa/story/luxons-fast-track-war-on-nature/>, 2024

⁴Art. 13.1

Le esenzioni temporanee dagli obblighi ambientali violano altresì l'articolo 13.8, che impone alle parti di effettuare valutazioni d'impatto ambientale per attività che potrebbero avere un impatto significativo sull'ambiente. La Nuova Zelanda, derogando a tali obblighi per settori strategici come il minerario e il trasporto, vanifica gli standard ambientali fondamentali stabiliti dall'accordo.

Infine, queste misure infrangono il principio generale di sostenibilità e di transizione energetica affermato nel Capo 13. Ostacolano in particolare il raggiungimento degli obiettivi, stabiliti dall'articolo 13.14, lettere:

- b) di promozione *«dell'efficienza energetica, dell'energia rinnovabile e delle materie prime»* ;
- d) di promozione della *«responsabilità sociale delle imprese conformemente alle norme internazionali»* ;
- e) di *«conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite»* ;
- i) di promozione di *«elevati standard di sicurezza e tutela ambientale nelle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e dell'estrazione mineraria»*.

L'articolo di Greenpeace sopra richiamato afferma infatti, secondo dati ufficiali del governo neozelandese, che il rinnovo delle concessioni di permessi di esplorazione offshore di petrolio e gas potrà condurre alla produzione di circa 50 milioni di tonnellate di inquinamento entro il 2050.

Del resto, l'articolo 16.1 dell'Accordo afferma che in linea di massima i sussidi non dovrebbero poter essere concessi alle imprese se sono suscettibili di danneggiare *«in modo significativo l'ambiente»*. L'articolo successivo prevede ciononostante una deroga a questo principio in due casi e purché i sussidi concessi siano temporanei:

- per risarcire i danni cagionati da calamità naturali o altri eventi eccezionali non economici ;
- in caso di emergenza sanitaria od economica nazionale o globale.

Tuttavia, la situazione della Nuova Zelanda non rientra in nessuna delle ipotesi sopra richiamate, considerando che, da un lato, il motivo alla base della legge è essenzialmente economico, e, dall'altro lato, la diminuzione di 0.33 punti percentuali della crescita del prodotto interno lordo neozelandese tra l'anno 2023 e l'anno 2024⁵ non permette di qualificare una situazione di emergenza.

⁵Secondo dati della Banca mondiale aggiornati nel 2024

In aggiunta, l'Unione europea sostiene che la legge contestata costituisce una violazione delle disposizioni del Capo 19 dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda; in particolare del suo articolo 19.2, paragrafi 3, 4, 5 e 6 che impongono il rispetto di livelli elevati di tutela dell'ambiente.

In effetti, l'autorizzazione del rinnovo dei sussidi ai combustibili fossili per un periodo limitato, volta a garantire la sostenibilità economica nel breve termine di talune industrie neozelandesi locali, costituisce una deroga al diritto ambientale interno della Nuova Zelanda, espressamente vietata dal paragrafo 5 dell'articolo di cui sopra.

Inoltre, la riduzione dei requisiti di energia rinnovabile nei progetti edilizi e la deroga temporanea che abbassa le soglie minime di utilizzo di energia rinnovabile per i nuovi edifici si traduce in una riduzione dei livelli di protezione dell'ambiente garantiti dal diritto e dalle politiche neozelandesi, in violazione dei paragrafi 3 e 4 dell'articolo sopra richiamato. Peraltro, l'applicazione delle riduzioni dei livelli di protezione ambientale ai nuovi edifici rende tali misure non temporanee bensì permanenti, perlomeno durante l'intero ciclo di vita degli edifici in questione.

Oltretutto, le esenzioni temporanee dagli obblighi ambientali a settori strategici quali quello minerario e quello dei trasporti costituiscono violazione del paragrafo 6 dell'articolo 19.2, il quale dispone che una «*parte non omette di dare efficace applicazione al proprio diritto in materia di ambiente*».

Inoltre, ai sensi dei paragrafi 1, 2 e 4 dell'articolo 19.5, le parti riconoscono e si impegnano ad attuare gli obiettivi degli Accordi Ambientali Multilaterali (MEA) da esse ratificati, tramite l'adozione o il mantenimento in vigore di misure apposite.

Tra questi MEA sono richiamati all'articolo 19.1 «*l'Agenda 21 e la dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo adottate a Rio de Janeiro il 14 giugno 1992, il piano di attuazione del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002, [...] il documento finale della conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile dal titolo "The Future We Want"⁶, [...] e l'agenda delle Nazioni Unite "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile"⁷».*

⁶Approvato con risoluzione A/RES/66/288 dell'Assemblea generale dell'ONU adottata il 27 Luglio 2012

⁷Adottata con risoluzione A/RES/70/1 dell'Assemblea generale dell'ONU il 25 Settembre 2015

L'articolo afferma anche l'impegno delle parti a dare concreta attuazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile contenuti nell'agenda delle Nazioni Unite, quali quelli di aumentare la parte delle energie rinnovabili nella produzione energetica globale prima del 2030⁸, di impedire che la crescita economica implichi il deterioramento dell'ambiente⁹, e di razionalizzare i sussidi ai combustibili fossili¹⁰.

L'articolo 19.5 dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda afferma peraltro la necessità di rafforzare la complementarità tra politiche commerciale ed ambientale, in quanto l'articolo 19.1 riconosce l'interdipendenza ed il rafforzamento mutuo tra le tre componenti dello sviluppo sostenibile. A tale scopo, le «parti collaborano per rafforzare la loro cooperazione sugli aspetti attinenti al commercio delle politiche e delle misure ambientali»¹¹. Tuttavia, la Nuova Zelanda non ha rispettato tale obbligo di cooperazione, adottando le sue misure senza concertarsi con il suo partner commerciale europeo.

Una concertazione tra le parti è anche richiesta dall'articolo 19.6 in materia di lotta ai cambiamenti climatici.

La legge neozelandese viola altresì «l'obbligo di astenersi da atti o omissioni che vanificano nella sostanza l'oggetto e la finalità dell'accordo di Parigi» posto all'articolo 19.6, accordo di cui le parti riconoscono l'importanza nell'ambito della lotta ai cambiamenti climatici.

Relativamente all'attuazione dell'Accordo di Parigi, la Nuova Zelanda era tenuta, prima di adottare la legge contestata, a concertarsi con l'Unione europea sugli aspetti relativi ai mezzi per promuovere la resilienza ai cambiamenti climatici, energie rinnovabili, tecnologie a basse emissioni di carbonio, efficienza energetica, trasporti sostenibili, sviluppo di infrastrutture sostenibili e resilienti ai cambiamenti climatici.

Di conseguenza, il rinnovo dei sussidi ai combustibili fossili previsto dalla legge neozelandese è contestabile ai sensi delle disposizioni dell'articolo 19.7 dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda che richiamano l'obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite 12.c inteso a razionalizzare i sussidi inefficienti ai combustibili fossili che incoraggiano lo spreco, il Patto di Glasgow per il clima¹² e la Dichiarazione ministeriale dell'OMC sulle sovvenzioni ai

⁸Target 7.2

⁹Target 8.4

¹⁰Target 12.c

¹¹Art. 19.5, paragrafo 5

¹²Adottato a Glasgow il 13 Novembre 2021

combustibili fossili¹³. Questi testi mirano ad individuare e ridurre i combustibili fossili pregiudizievoli per l'ambiente.

Essendo suscettibile di causare una distorsione del mercato tale da svantaggiare i produttori europei, tale rinnovo dei sussidi ai combustibili fossili viola l'impegno della Nuova Zelanda a ridurre progressivamente le sovvenzioni ai combustibili fossili e a non ridurre i livelli minimi di tutela ambientale.

Infine, ai sensi dell'articolo 19.15 dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda, spetterà al comitato Commercio e sviluppo sostenibile esaminare qualsiasi questione relativa al Capo 19 e intervenire nella risoluzione della presente controversia nella parte relativa all'applicazione delle disposizioni del detto Capo 19 monitorando l'attuazione delle misure di conformità, come lo prevede l'articolo 26.13, paragrafo 3, lettera b) richiamato all'articolo 19.15, paragrafo 2, lettera a) dell'Accordo.

Lavoro collettivo di Tahsim Mezi, Alessandra Manzoni e Alyssa Despois, 2024

¹³Adottata a Ginevra il 14 Dicembre 2021