



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 26 febbraio 2015
(OR. en)**

6588/15

**CLIMA 19
ENV 94
ONU 25
DEVGEN 25
ECOFIN 140
ENER 49
FORETS 6
MAR 21
AVIATION 32
MI 117**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	26 febbraio 2015
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2015) 81 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Il protocollo di Parigi – Piano per la lotta ai cambiamenti climatici mondiali dopo il 2020

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2015) 81 final.

All.: COM(2015) 81 final



Bruxelles, 25.2.2015
COM(2015) 81 final

PACCHETTO UNIONE DELL'ENERGIA

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Il protocollo di Parigi – Piano per la lotta ai cambiamenti climatici mondiali dopo il 2020

{SWD(2015) 17 final}

Indice

1.	Sintesi	3
2.	Il protocollo di Parigi.....	5
3.	Garantire riduzioni ambiziose delle emissioni di gas a effetto serra.....	6
3.1.	Obiettivo dell'UE per il 2030 e contributo previsto stabilito a livello nazionale.....	6
3.2.	Condivisione degli sforzi a livello mondiale.....	7
4.	Garantire il dinamismo attraverso il riesame periodico degli obiettivi	8
5.	Rafforzamento della trasparenza e della responsabilità.....	9
6.	Conseguire la resilienza ai cambiamenti climatici tramite l'adattamento.....	9
7.	Promuovere l'attuazione e la cooperazione.....	10
7.1.	Mobilizzare fondi pubblici e privati a favore del clima.....	10
7.2.	Ampliare gli interventi di cooperazione internazionale.....	11
7.3.	Sostenere lo sviluppo e l'adozione delle tecnologie nel settore del clima.....	12
7.4.	Costituire le capacità.....	12
8.	Mettere in campo altre politiche dell'UE	12
9.	Prossime tappe	14

1. SINTESI

Secondo la conclusione a cui è giunto di recente il gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC), se non s'interviene in fretta i mutamenti del clima produrranno effetti gravi, estesi e irreversibili sulla popolazione e sugli ecosistemi del mondo intero. Per evitare che la temperatura media del pianeta aumenti pericolosamente di oltre 2 °C rispetto ai livelli preindustriali (il cosiddetto "obiettivo dei 2 °C") tutti i paesi dovranno ridurre in maniera consistente e costante le emissioni di gas a effetto serra.

Questa transizione verso un mondo a basse emissioni non solo può essere effettuata senza compromettere la crescita e l'occupazione, ma può decisamente offrire a tutti i paesi, europei e del resto del mondo, l'opportunità di ridare slancio all'economia; non va poi trascurato il fatto che lotta ai cambiamenti climatici genera un concomitante miglioramento del benessere pubblico, con i benefici che ne derivano. Ritardare questa transizione farà invece aumentare i costi complessivi e restringerà i margini di manovra per ridurre efficacemente le emissioni e prepararsi agli effetti dei cambiamenti climatici.

Tutti i paesi devono agire in fretta e insieme. È questa la sfida raccolta fin dal 1994 dalle Parti della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), in nome della quale oltre 90 paesi, sia sviluppati sia in via di sviluppo, hanno annunciato il proposito di ridurre le loro emissioni entro il 2020. Tali propositi non sono però sufficienti a raggiungere l'obiettivo dei 2 °C¹ e perciò nel 2012 la conferenza delle Parti dell'UNFCCC ha avviato i negoziati per giungere a un nuovo accordo giuridicamente vincolante e applicabile a tutte le Parti, grazie al quale il mondo potrà incamminarsi sulla buona strada per raggiungere tale obiettivo. L'accordo del 2015 dovrà essere definitivamente concluso a Parigi nel dicembre 2015 per essere applicato a partire dal 2020.

I passi avanti compiuti in occasione della recente conferenza sul clima di Lima hanno gettato le premesse per la conclusione a Parigi di un accordo solido. La decisione più importante adottata a Lima riguarda le modalità con cui i paesi dovranno formulare e comunicare gli obiettivi di riduzione delle emissioni da essi proposti con largo anticipo rispetto alla conferenza di Parigi. È stata inoltre elaborata una prima bozza completa di testo dell'accordo del 2015, che riflette le posizioni di tutte le Parti su tutti gli elementi oggetto di negoziato.

Già molto prima della conferenza di Lima l'UE ha dato prova di leadership e di determinazione nella lotta ai cambiamenti climatici a livello mondiale: al vertice europeo di ottobre 2014 i capi di Stato e di governo hanno convenuto che l'UE deve intensificare gli sforzi e entro il 2030 ridurre le proprie emissioni di almeno il 40% rispetto ai livelli del 1990, decisione a cui hanno fatto eco gli annunci della Cina e degli Stati Uniti; a Lima gli Stati membri dell'UE hanno annunciato il proposito di versare circa la metà della capitalizzazione iniziale di 10 miliardi di dollari del Fondo verde per il clima per assistere i paesi in via di sviluppo. All'interno dell'UE è stato poi adottato un nuovo piano di investimenti, mediante il quale nell'arco dei prossimi tre anni (2015-17) si sbloccheranno investimenti pubblici e privati nell'economia reale pari ad almeno 315 miliardi di euro, che consentiranno di modernizzare e «decarbonizzare» l'economia dell'UE.

¹ Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, *The Emissions Gap Report 2014. A UNEP synthesis report.*

Elaborata sulla scorta delle decisioni adottate a Lima, anche in preparazione dell'ultimo ciclo di negoziati che si terranno prima della conferenza di Parigi di dicembre 2015, la presente comunicazione è un elemento essenziale per l'attuazione di una delle priorità della Commissione: quella di costruire un'Unione dell'energia resiliente con politiche lungimiranti in materia di cambiamenti climatici in linea con gli orientamenti politici del presidente della Commissione.

In particolare, la presente comunicazione:

- traduce la decisione presa al vertice europeo di ottobre 2014 nell'obiettivo per le emissioni proposto dall'UE, ossia il suo contributo previsto stabilito a livello nazionale (di seguito "INDC" - Intended Nationally Determined Contribution), che deve essere presentato entro la fine del primo trimestre del 2015;
- propone che tutte le Parti dell'UNFCCC presentino i loro INDC con ampio anticipo rispetto alla conferenza di Parigi. La Cina, gli Stati Uniti e altri paesi del G20, così come i paesi a reddito medio e alto, dovrebbero essere in grado di farlo entro il primo trimestre del 2015, mentre ai paesi meno sviluppati dovrebbe essere accordata maggiore flessibilità;
- traccia le linee di un accordo trasparente, dinamico e giuridicamente vincolante che contenga impegni equi e ambiziosi di tutte le Parti stabiliti in base a una situazione geopolitica ed economica mondiale in costante evoluzione. Nell'insieme questi impegni, corroborati da dati scientifici, dovrebbero consentire di ridurre le emissioni mondiali di almeno il 60% entro il 2050 rispetto ai livelli del 2010. Se il livello di ambizione fissato a Parigi non fosse sufficiente a raggiungere questo obiettivo, occorrerebbe stilare un programma di lavoro, da avviare nel 2016 in stretta collaborazione con il Fondo verde per il clima, per individuare altre misure di riduzione delle emissioni;
- propone che l'accordo del 2015 sia un protocollo dell'UNFCCC. Le grandi economie, in particolare l'UE, la Cina e gli Stati Uniti, dovrebbero dar prova di leadership politica aderendo al protocollo il più presto possibile, accelerandone in tal modo l'entrata in vigore, che dovrebbe avvenire non appena sia ratificato dai paesi che insieme rappresentano attualmente l'80% delle emissioni mondiali. Nell'ambito del nuovo protocollo, i finanziamenti, lo sviluppo e il trasferimento di tecnologia, come pure la costituzione di capacità a supporto dell'azione per il clima, dovrebbero favorire la partecipazione di tutti i paesi e agevolare un'attuazione efficace ed efficiente delle strategie di riduzione delle emissioni e di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici;
- sottolinea che l'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO), l'Organizzazione marittima internazionale (IMO) e il protocollo di Montreal dovrebbero adoperarsi per regolare con efficacia entro la fine del 2016 le emissioni prodotte dal trasporto aereo e marittimo internazionale, nonché la produzione e il consumo di gas fluorurati;
- evidenzia il possibile ruolo di altre politiche dell'UE, come il commercio, la ricerca scientifica, l'innovazione e la cooperazione tecnologica, la cooperazione economica e

allo sviluppo, la riduzione del rischio di catastrofi e la politica ambientale, nel rafforzamento della politica dell'UE per il clima sul fronte internazionale; e

- è accompagnata da un piano di azione diplomatico per il clima che, frutto della collaborazione tra il servizio europeo per l'azione esterna e la Commissione, punta a guadagnare consensi alla posizione dell'UE e a stringere alleanze con partner internazionali ambiziosi in previsione della conferenza di Parigi.

Alcuni aspetti della presente comunicazione sono illustrati più dettagliatamente nel documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato.

2. IL PROTOCOLLO DI PARIGI

Per promuovere un'azione collettiva che sia coerente con le conclusioni dell'IPCC il protocollo di Parigi deve essere concepito in modo da realizzare i seguenti obiettivi:

- garantire riduzioni ambiziose di emissioni:
 - precisando che l'obiettivo a lungo termine è di ridurre le emissioni mondiali di almeno il 60%, entro il 2050, rispetto ai livelli del 2010²; e
 - definendo, in tale contesto, impegni di mitigazione che siano chiari, specifici, ambiziosi, equi e giuridicamente vincolanti e che consentano di raggiungere l'obiettivo dei 2 °C. Gli impegni devono essere coerenti con i principi dell'UNFCCC, da applicarsi tenuto conto delle responsabilità, delle capacità e delle diverse situazioni nazionali in costante evoluzione;
- garantire il dinamismo prevedendo un riesame completo, da effettuarsi ogni cinque anni, per innalzare il livello di ambizione di questi impegni di mitigazione in base alle ultime scoperte scientifiche;
- rafforzare la trasparenza e l'assunzione di responsabilità, per poter valutare se sono stati rispettati gli obiettivi di riduzione delle emissioni e i relativi impegni. Occorre definire un insieme comune di norme e procedure da applicare alla rendicontazione annuale, alla verifica periodica e all'esame degli inventari delle emissioni a cura di esperti internazionali;
- incoraggiare uno sviluppo sostenibile resiliente ai cambiamenti climatici promuovendo la cooperazione internazionale e sostenendo politiche che rendano i paesi meno vulnerabili e più capaci di adeguarsi agli effetti dei cambiamenti climatici; e
- promuovere un'attuazione e una cooperazione efficienti ed efficaci incoraggiando l'adozione di politiche che stimolino il settore pubblico e quello privato a effettuare

² Ciò corrisponde all'obiettivo, che l'UE già da tempo si è prefissa e che il Consiglio Ambiente ha ribadito nelle conclusioni del 28 ottobre 2014, di dimezzare le emissioni mondiali entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990.

investimenti cospicui, trasparenti e prevedibili nello sviluppo di soluzioni a basse emissioni e resilienti ai cambiamenti climatici.

I suddetti obiettivi dovranno essere enunciati nel protocollo. Un programma di lavoro tecnico, da ultimare entro il 2017, dovrà invece definire le modalità, i processi e le istituzioni funzionali al loro conseguimento.

Per aderire al protocollo ogni Parte deve assumere un impegno di mitigazione. Le Parti potranno partecipare al processo decisionale nell'ambito del protocollo e accedere alle risorse finanziarie e di altro tipo per sostenere l'attuazione del protocollo stesso. Gli impegni di mitigazione assunti nell'ambito del protocollo dovranno essere giuridicamente vincolanti in egual misura per tutte le Parti.

Tutto ciò invierà ai governi, ai mercati e ai cittadini un segnale forte e chiaro quanto alla determinazione delle Parti del protocollo a lottare contro i cambiamenti climatici, perché gli impegni assunti:

- sono espressione inequivocabile della volontà politica delle Parti di perseguire gli obiettivi prestabiliti;
- offrono a tutti i soggetti pubblici e privati la dovuta prevedibilità e certezza del diritto; e
- garantiscono stabilità nei mutevoli contesti politici nazionali.

Spetta ai paesi contrari all'introduzione di impegni di mitigazione che siano vincolanti a livello internazionale dimostrare in che modo si possano ottenere gli stessi benefici con un altro approccio.

Tutte le nazioni del G20, che rappresentano circa il 75% delle emissioni mondiali, così come altri paesi a reddito medio e alto, dovrebbero ratificare tempestivamente il protocollo e attuarlo a partire dal 2020. È auspicabile che l'UE, la Cina e gli Stati Uniti aderiscano al protocollo quanto prima, spianando la strada al processo di ratificazione attraverso un deciso segnale di leadership politica. Il protocollo dovrebbe entrare in vigore non appena i paesi che nel 2015 insieme rappresentano oltre 40 Gt di emissioni di CO₂ equivalente (vale a dire circa l'80% delle emissioni mondiali attuali) avranno depositato il loro strumento di ratifica. Ciò equivale a circa l'80% delle emissioni mondiali attuali.

3. GARANTIRE RIDUZIONI AMBIZIOSE DELLE EMISSIONI DI GAS A EFFETTO SERRA

3.1. Obiettivo dell'UE per il 2030 e contributo previsto stabilito a livello nazionale

Le politiche unionali in materia di clima ed energia stanno dando i loro frutti: le emissioni dell'UE sono diminuite del 19% tra il 1990 e il 2013, mentre nello stesso periodo il PIL è cresciuto del 45%. Il quadro 2030 per il clima e l'energia concordato dai capi di Stato e di governo dell'UE nell'ottobre 2014 va a rafforzare l'arsenale degli strumenti strategici. Esso fissa un obiettivo del 40% di riduzione delle emissioni dell'UE nel suo insieme entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990: si tratta di un obiettivo vincolante e trasversale, che copre tutti i

settori economici e tutte le fonti di emissione, compresa l'agricoltura, la silvicoltura e altri usi del suolo; altre caratteristiche di questo obiettivo sono l'ambizione, l'equità e la coerenza con il percorso tracciato per pervenire a ridurre le emissioni interne almeno dell'80% entro il 2050³ in modo economicamente efficiente. L'UE ha già messo in campo misure importanti per diventare l'economia più efficiente del mondo sotto il profilo delle emissioni: grazie all'obiettivo per il 2030 ridurrà l'intensità delle emissioni della sua economia di un ulteriore 50% e con il piano di investimenti approvato di recente mobilerà ingenti finanziamenti privati che serviranno a modernizzarla e «decarbonizzarla» ancor più.

Nel contesto attuale non è opportuno proporre un obiettivo più ambizioso subordinato a condizioni. Qualora l'esito dei negoziati dovesse giustificare un obiettivo più ambizioso, l'UE dovrebbe essere aperta all'uso dei crediti internazionali per integrare gli impegni nazionali, purché ne sia pienamente garantita l'integrità ambientale e sia evitata la doppia contabilizzazione.

3.2. Condivisione degli sforzi a livello mondiale

L'UE rappresenta il 9% delle emissioni rilasciate sul pianeta e tale percentuale è in calo. Nel novembre 2014 i due principali responsabili delle emissioni mondiali, Cina (25% delle emissioni mondiali) e Stati Uniti (11%), hanno seguito le orme dell'UE e hanno annunciato i propri obiettivi indicativi post 2020, obiettivi che, se sommati, coprono quasi la metà delle emissioni mondiali. Per essere efficace e creare condizioni eque a livello mondiale, il protocollo deve avere le seguenti caratteristiche:

- un'ampia copertura geografica. Per assicurarsi che la quantità di emissioni sia quella necessaria, tutte le Parti, tranne i paesi meno sviluppati, devono presentare i rispettivi INDC al più presto possibile nel corso del 2015. Tutti i paesi del G20, così come i paesi a reddito alto e medio, dovrebbero essere in grado di presentarli entro la fine del primo trimestre del 2015. Gli INDC dovranno essere comunicati in conformità degli obblighi di comunicazione concordati a Lima. La tabella 1 illustra l'obiettivo nazionale di riduzione del 40% come minimo, concordato dai leader dell'UE nell'ottobre 2014, riportato sotto forma di INDC secondo gli obblighi di comunicazione concordati a Lima per assicurare che gli obiettivi siano trasparenti, quantificabili e comparabili. La tabella, semplice e schematica, potrebbe fungere da modello per le Parti che stanno ancora elaborando i loro INDC. Su base volontaria, i paesi meno sviluppati potrebbero presentare INDC che sintetizzino le politiche e le misure adottate, con una stima della riduzione delle emissioni. Tutte le altre Parti del protocollo devono assumere un impegno permanente di mitigazione. Questi impegni dovrebbero figurare in un allegato del protocollo, elencati secondo l'ordine alfabetico delle Parti;
- l'inclusione di tutti i settori e tutte le emissioni. Gli impegni delle Parti devono essere tali da indurre tutti i soggetti interessati a continuare a ridurre e limitare le emissioni mondiali. Il protocollo dovrebbe imporre riduzioni delle emissioni in tutti i settori, anche in agricoltura, silvicoltura e altri usi del suolo, nei trasporti aerei e marittimi

³ COM(2011) 112 definitivo, *Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050*.

internazionali, nonché dei gas fluorurati. L'ICAO, l'IMO e il protocollo di Montreal dovrebbero adoperarsi per regolare con efficacia entro la fine del 2016 le emissioni prodotte dal trasporto aereo e marittimo internazionale, nonché la produzione e il consumo dei gas fluorurati;

- il massimo livello di ambizione. Con largo anticipo rispetto alla conferenza di Parigi, ogni Parte deve scegliere il tipo di impegno di mitigazione e definirne il livello di ambizione e la portata, tenuto conto delle responsabilità, delle capacità e delle diverse situazioni nazionali in costante evoluzione. I paesi con le responsabilità e le capacità maggiori devono assumere gli impegni di mitigazione più ambiziosi. L'INDC di ciascuna Parte dovrebbe rappresentare una progressione significativa del livello di ambizione e della portata rispetto al suo sforzo attuale di mitigazione; dovrebbe inoltre evidenziare una convergenza nel senso della diminuzione dei livelli di emissioni, complessive e per abitante, e di un miglioramento progressivo sul fronte dell'intensità delle emissioni;
- solidi impegni di mitigazione. Obiettivi assoluti per l'economia nel suo insieme abbinati ai bilanci delle emissioni costituiscono il tipo di impegno più solido, grazie a una serie di vantaggi: certezza, trasparenza, flessibilità e, se ampiamente diffusi, riduzione del rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. In linea con l'idea della progressione nel tempo, tutti i paesi che hanno già adottato obiettivi di questo tipo dovranno mantenerli e rafforzarli rispetto a un determinato anno o periodo di riferimento storico. I paesi del G20 e altri paesi ad alto reddito che non hanno ancora fissato obiettivi assoluti a titolo del protocollo per il periodo dopo il 2020 dovrebbero impegnarsi a farlo entro il 2025. Le altre economie emergenti e i paesi a reddito medio sono invitati a fare altrettanto nel più breve tempo possibile, comunque non oltre il 2030.

4. GARANTIRE IL DINAMISMO ATTRAVERSO IL RIESAME PERIODICO DEGLI OBIETTIVI

Il protocollo dovrebbe definire un processo, applicabile a tutte le Parti, di riesame periodico e rafforzamento degli impegni di mitigazione, onde garantire la coerenza con il suo obiettivo a lungo termine. Se gli sforzi collettivi delle Parti non sono sufficienti per conseguire quanto stabilito, il processo dovrebbe incoraggiarle a innalzare il livello di ambizione degli impegni già assunti e, per quelli dei periodi successivi, a definirli in modo che siano all'altezza degli obiettivi.

A partire dal 2020 è opportuno che il riesame sia effettuato ogni cinque anni e favorisca la trasparenza, la chiarezza e la comprensione degli impegni di mitigazione, valutandone il contributo all'obiettivo dei 2°C. Nell'ambito del riesame le Parti dovrebbero illustrare i progressi compiuti negli impegni di mitigazione e spiegare le ragioni per cui ritengono che le loro azioni siano state eque ed ambiziose.

Il processo, che si vuole semplice, efficiente e non una replica di altri processi, dovrebbe fondarsi su dati scientifici e probanti e tenere in considerazione le capacità, le responsabilità e le diverse circostanze nazionali in costante evoluzione. Le modalità del ciclo di riesame dovranno essere perfezionate nel tempo per non perdere di vista l'obiettivo dei 2 °C.

Il protocollo e le decisioni della conferenza delle parti (COP) che lo correderanno devono prevedere la mobilitazione dinamica dei finanziamenti per il clima, il trasferimento di tecnologia e la costituzione di capacità per le Parti ammesse a beneficiarne, in particolare per quelle meno preparate. In questo contesto si dovranno prevedere processi volti a valutare con regolarità e migliorare l'adeguatezza e l'efficacia dei mezzi di attuazione mobilitati dal Fondo verde per il clima, dal Fondo mondiale per l'ambiente (GEF) e da altre istituzioni pertinenti. A Parigi dovrà inoltre essere accordato alle Parti il sostegno necessario per riesaminare periodicamente i loro approcci all'adattamento nel tempo e consolidarli.

5. RAFFORZAMENTO DELLA TRASPARENZA E DELLA RESPONSABILITÀ

Il protocollo deve indicare gli elementi principali di un sistema comune, applicabile a tutte le Parti, che assicuri la trasparenza e l'assunzione di responsabilità. Basato su regole precise in materia di monitoraggio, rendicontazione, verifica e contabilizzazione, come pure su un processo mediante il quale ogni Parte sia ritenuta responsabile del rispetto dei propri impegni, questo sistema sarà fondamentale per garantire che le Parti attuino i rispettivi impegni e siano sulla strada giusta per raggiungere l'obiettivo prestabilito. Tale sistema sarà inoltre determinante per creare un clima di fiducia, infondere ambizione e offrire prevedibilità e certezza del diritto. In quest'ottica, le Parti dovranno presentare, al più tardi all'atto della ratifica, la serie più recente degli inventari delle emissioni annuali per il periodo compreso tra il 2010 e il 2015.

Questo sistema dovrà essere concepito in modo da poter essere applicato su un lungo arco di tempo. Se da un lato deve essere sufficientemente flessibile per tener conto di svariati tipi d'impegno, capacità e situazioni nazionali, tale flessibilità non deve andare a scapito della trasparenza, della responsabilità e dell'ambizione. Si dovrebbero prevedere verifiche regolari a cura di gruppi di esperti indipendenti. Il nuovo protocollo dovrebbe riconoscere i trasferimenti netti tra i paesi che hanno deciso di collegare i rispettivi mercati nazionali del carbonio, di cui occorrerà tenere conto in sede di valutazione della conformità.

Il protocollo dovrebbe infine istituire un organismo preposto a facilitare l'attuazione e risolvere le questioni sollevate circa il rispetto degli impegni assunti dalle Parti. Tale organismo si occuperebbe prevalentemente degli impegni di mitigazione, ivi comprese le attività di monitoraggio, rendicontazione, verifica e contabilizzazione. Dovrà essere un'istanza non politica, di stampo specialistico, il cui mandato sarà definito nel protocollo.

6. CONSEGUIRE LA RESILIENZA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI TRAMITE L'ADATTAMENTO

Ferma restando la grande importanza di un'azione di mitigazione ambiziosa, sarà altrettanto importante incoraggiare interventi individuali e collaborativi che preparino ad affrontare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici e ad adattarvisi. L'uso del suolo per quanto concerne la resilienza della sicurezza alimentare, insieme ad altri benefici ambientali, sociali ed economici, è un elemento imprescindibile su questo fronte. La strategia dell'UE sull'adattamento, che integra le strategie dei singoli Stati membri, punta a rendere l'Europa più resiliente ai cambiamenti climatici. L'adattamento basato sugli ecosistemi, oltre a ridurre

il rischio di alluvioni e l'erosione del suolo, è in grado di migliorare la qualità dell'acqua e dell'aria.

Affinché tutte le Parti possano perseguire uno sviluppo sostenibile e resiliente ai cambiamenti climatici, il protocollo dovrebbe rafforzare gli impegni che sono tesi a continuare ad elaborare, pianificare e attuare misure che favoriscono l'adattamento e a darne conto nelle comunicazioni nazionali. Il protocollo dovrà seguitare a fornire assistenza alle regioni e ai paesi particolarmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, anche attraverso il sostegno finanziario e tecnico e la costituzione di capacità.

In tal modo il protocollo darà una maggiore visibilità all'azione e al sostegno mirati all'adattamento e rafforzerà le disposizioni dell'UNFCCC in materia di monitoraggio e rendicontazione. Grazie alle relazioni nazionali e altre fonti di informazioni pertinenti, esso farà inoltre capire meglio alle Parti l'efficacia delle misure prese per favorire un adattamento adeguato e le orienterà così a intraprendere azioni più incisive.

Le decisioni che la COP adotterà a fianco del protocollo dovrebbero rafforzare l'attuazione delle disposizioni previste dal quadro di adattamento di Cancún e dal programma di lavoro di Nairobi.

7. PROMUOVERE L'ATTUAZIONE E LA COOPERAZIONE

7.1. Mobilitare fondi pubblici e privati a favore del clima

La transizione verso economie a basse emissioni e resilienti ai cambiamenti climatici sarà possibile solo trasformando a fondo i modelli d'investimento. Il protocollo dovrebbe promuovere gli investimenti in programmi e politiche a basse emissioni, resilienti ai cambiamenti climatici. Tutti i paesi dovrebbero impegnarsi a creare contesti più favorevoli a investimenti rispettosi del clima. In linea con la comunicazione della Commissione "Partenariato mondiale per l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile dopo il 2015", le risorse dovrebbero essere utilizzate in modo efficace per raggiungere vari obiettivi, concordati a livello internazionale, in materia di clima e sviluppo sostenibile. I paesi in grado di farlo dovrebbero mobilitare sostegno finanziario a favore delle Parti del protocollo ammesse a beneficiarne. La base del sostegno finanziario dovrà essere ampliata nel tempo, in funzione dell'evoluzione delle capacità delle Parti. Tutte le Parti dovrebbero inoltre fare chiarezza riguardo agli effetti sul clima imputabili ai flussi finanziari che non rientrano nell'ambito dei finanziamenti per il clima. Il finanziamento dell'azione per il clima dovrebbe rimanere in consonanza con gli impegni, i contesti favorevoli e le strategie di investimento post 2020 dei governi nazionali. Il volume dei finanziamenti da mobilitare per il clima dipenderà anche dall'ambizione e dalla qualità degli INDC proposti, dai conseguenti piani di investimento e dai processi di gestazione dei piani di adattamento nazionali. Poiché in questa fase non sono ancora del tutto noti né gli INDC né i processi di gestazione dei piani di adattamento nazionali, è troppo presto per precisare l'entità e il tipo dei finanziamenti per il clima che saranno necessari dopo il 2020.

Sebbene il settore pubblico debba continuare a svolgere un ruolo di rilievo nella mobilitazione di fondi a favore della lotta ai cambiamenti climatici dopo il 2020, il protocollo dovrebbe riconoscere anche l'importanza del settore privato quale elemento imprescindibile

per ampliare le fonti di finanziamento a favore del clima. Il protocollo dovrebbe chiarire il ruolo di sostegno all'attuazione del Fondo verde per il clima e del Fondo mondiale per l'ambiente. Per garantire la continuità del sostegno prioritario ai paesi più poveri e a quelli più vulnerabili ai cambiamenti climatici, è necessario che il quadro finanziario del protocollo sia del tutto coerente con il processo di finanziamento dello sviluppo e con il programma di sviluppo post 2015.

Il protocollo dovrebbe promuovere l'elaborazione e l'attuazione di solidi contesti favorevoli alla transizione verso economie a basse emissioni e resilienti ai cambiamenti climatici, tra cui:

- politiche nazionali ambiziose sul fronte del clima;
- una governance efficace, sotto forma di quadri di investimento, incentivi di prezzo e strumenti di finanziamento che favoriscano investimenti a basse emissioni e resilienti ai cambiamenti climatici; e
- la diffusione di informazioni su come affrontare i cambiamenti climatici.

A tale riguardo la tariffazione del carbonio e le politiche di investimento delle banche pubbliche di sviluppo svolgeranno un ruolo determinante. Se si vogliono sfruttare le sinergie tra i finanziamenti destinati allo sviluppo, alla mitigazione e all'adattamento, è fondamentale integrare le considerazioni sul clima in tutte le politiche, le strategie di sviluppo e gli investimenti.

7.2. Ampliare gli interventi di cooperazione internazionale

La condivisione delle informazioni sulle esperienze nell'elaborazione delle politiche e la diffusione delle buone pratiche faranno accelerare e ampliare notevolmente l'azione per il clima. A tal fine negli ultimi anni l'UE ha promosso varie iniziative bilaterali e multilaterali: ad esempio, ha organizzato dialoghi bilaterali sulle politiche di scambio delle quote di emissione; ha varato iniziative in materia di energia sostenibile che concorrono a sviluppare economie a basse emissioni di carbonio; e ha favorito la formulazione e l'applicazione nella pratica di politiche di adattamento attraverso l'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico, che attualmente raggruppa 38 paesi vulnerabili in via di sviluppo e 8 regioni di Africa, Asia, Caraibi e Pacifico.

Il protocollo dovrebbe incoraggiare uno scambio più sistematico delle esperienze all'interno delle regioni geografiche e tra di esse, favorendo l'incontro delle competenze tecniche di organizzazioni specializzate, del settore privato, del mondo accademico, di regioni e comuni. È opportuno che il protocollo preveda il riconoscimento di iniziative di rilievo che attuano e integrano gli sforzi nazionali volti a ridurre le emissioni e a favorire l'adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici. Alla conferenza di Parigi si dovrebbe anche decidere di proseguire il programma di lavoro inteso a individuare misure di mitigazione supplementari nel 2016, in stretta collaborazione con il Fondo verde per il clima ed altri istituti finanziari; si tratta di un programma che assumerà particolare importanza se sarà riscontrato un divario tra il livello complessivo di ambizione degli impegni di mitigazione e le emissioni che occorre ridurre per conseguire l'obiettivo dei 2 °C.

7.3. Sostenere lo sviluppo e l'adozione delle tecnologie nel settore del clima

Lo sviluppo e l'adozione delle tecnologie nel settore del clima possono svolgere un ruolo chiave nella realizzazione degli obiettivi relativi ai cambiamenti climatici, nonché concorrere alla creazione di posti di lavoro e a una crescita economica sostenibile. I fondi per la ricerca associati a misure per favorire la commercializzazione, programmi di educazione, finanziamenti e politiche di tariffazione delle emissioni creano un contesto propizio alla messa a punto di un'ampia gamma di tecnologie; tra queste rientrano le tecnologie volte a promuovere la resilienza a fenomeni meteorologici estremi, i servizi climatici e i sistemi di gestione dell'acqua, così come le tecnologie nel campo della produzione di energia, dei processi industriali, dei trasporti, dell'agricoltura e della riduzione della deforestazione.

Spetta ai singoli paesi scegliere le soluzioni tecnologiche ad essi più adatte, spesso con l'ausilio di valutazioni del fabbisogno tecnologico e con l'assistenza del Centro e della rete di tecnologie per il clima (CTCN). L'innovazione, compreso l'imprescindibile trasferimento di tecnologia su più larga scala, dipende dalla collaborazione volontaria con i soggetti del settore privato, che consente di sviluppare, finanziare e diffondere una tecnologia. È essenziale mantenere le norme vigenti in materia di proprietà intellettuale.

Il protocollo dovrebbe riconoscere il ruolo che già svolgono il comitato esecutivo per le tecnologie e il CTCN, così come quello che può svolgere il processo di valutazione del fabbisogno tecnologico, una volta riformato.

7.4. Costituire le capacità

Questo aspetto dovrebbe essere parte integrante del sostegno offerto per tutte le attività che fanno capo al protocollo, tra cui la stesura dei piani di adattamento, gli obblighi di rendicontazione, gli inventari delle emissioni, il trasferimento di tecnologia e i progetti di mitigazione; costituire capacità, in funzione dei bisogni dei singoli paesi, dovrà quindi essere compito delle istituzioni preposte a sostenere attività in questi settori.

Potrebbe essere opportuno rafforzare le disposizioni vigenti a norma della Convenzione, anche se il forum di Durban sulla costituzione di capacità resterà lo spazio più idoneo per dibattere questo tema. L'UE si sta adoperando per integrare la costituzione di capacità nel proprio sostegno all'azione per il clima nei paesi in via di sviluppo, anche in relazione agli impegni di mitigazione.

Parigi dovrebbe dare l'avallo alla prestazione di assistenza ai paesi che ne hanno bisogno per stilare gli inventari delle emissioni, istituire sistemi di monitoraggio, rendicontazione e verifica, nonché per elaborare strategie di sviluppo a basse emissioni che favoriscono la resilienza ai cambiamenti climatici tramite congrue strutture di incentivo.

8. METTERE IN CAMPO ALTRE POLITICHE DELL'UE

In vista della conferenza di Parigi, l'UE intensificherà nei prossimi mesi l'azione diplomatica sul fronte del clima. I ministri degli Esteri dell'UE hanno approvato un piano d'azione diplomatico in materia di clima elaborato congiuntamente dal servizio europeo per l'azione esterna e dalla Commissione.

Vi figurano le seguenti azioni:

- porre i cambiamenti climatici al centro dei dialoghi politici, in particolare in occasione delle riunioni del G7 e del G20, nonché all'Assemblea generale delle Nazioni Unite;
- sostenere uno sviluppo a basse emissioni e resiliente ai cambiamenti climatici e alle catastrofi attraverso la cooperazione allo sviluppo dell'UE; e
- collegare il cambiamento climatico alle sue potenziali conseguenze a lungo termine, ivi compresi i problemi di sicurezza.

Vi sono anche altre politiche unionali che possono contribuire agli obiettivi dell'UE nel processo di negoziato internazionale e nell'applicazione del protocollo nei paesi partner. Esse possono venire in ausilio dei paesi partner nella fase di preparazione del protocollo e, successivamente, al momento della sua applicazione. Si tratta in particolare delle seguenti politiche:

- cooperazione economica e allo sviluppo. L'UE e i suoi Stati membri sono già i principali fornitori di aiuto pubblico allo sviluppo e di finanziamenti per la lotta ai cambiamenti climatici nei paesi in via di sviluppo. Nel 2013 l'UE ha destinato più di 9,5 miliardi di euro a finanziamenti a favore del clima. L'UE dovrà continuare ad integrare gli obiettivi climatici nella cooperazione economica e allo sviluppo e, a tal fine, è già stato stabilito che per il periodo 2014-20 almeno il 20% dell'assistenza unionale allo sviluppo, che è dell'ordine di 14 miliardi di euro, sarà dedicata alla lotta ai cambiamenti climatici. Anche gli Stati membri dovranno fissare obiettivi chiari di integrazione in tal senso. Inoltre a fini di una maggiore efficienza ed efficacia, è opportuno che l'UE e gli Stati membri migliorino il coordinamento in materia di finanziamenti per il clima a livello mondiale;
- ricerca scientifica, sviluppo tecnologico e innovazione. L'UE trarrà maggiori vantaggi dalla completa apertura del proprio programma quadro Orizzonte 2020 ai paesi terzi, consentendo ai paesi meno sviluppati di beneficiare di sostegno finanziario. L'UE divulgherà il proprio impegno a investire almeno 28 miliardi di euro in azioni legate al clima a titolo di questo programma. Una parte di questi fondi consentiranno, grazie a una vasta collaborazione internazionale, di immettere sul mercato le tecnologie inerenti al clima, di formare scienziati e imprenditori e di contribuire agli obiettivi della diplomazia in materia di clima;
- politica commerciale. Negli accordi commerciali bilaterali l'UE e i suoi partner di libero scambio s'impegnano a promuovere gli obiettivi climatici e ad attuare efficacemente l'UNFCCC, anche attraverso regolari dialoghi strutturati e una cooperazione sulle questioni climatiche e commerciali. Nel quadro del regime SPG + l'UE offre un maggiore accesso al proprio mercato ai paesi in via di sviluppo che hanno ratificato e che applicano debitamente le convenzioni internazionali, anche in materia di cambiamenti climatici. Nel quadro dell'OMC l'UE è all'opera, con i partner commerciali, per concludere entro il 2015 un accordo internazionale importante sulla liberalizzazione degli scambi di beni e servizi ambientali, al fine di aumentare la diffusione e l'adozione di tecnologie rispettose del clima;

- politica ambientale. Il rispetto degli impegni assunti dall'UE a titolo del piano strategico mondiale per la biodiversità, sanciti nella strategia dell'Unione europea in materia di biodiversità, sarà di fondamentale importanza per affrontare i cambiamenti climatici, generando in parallelo benefici sociali, economici e culturali;
- riduzione del rischio di catastrofi. La cooperazione dell'UE in materia di gestione del rischio di catastrofi⁴, in cui rientra l'elaborazione di valutazioni nazionali dei rischi che considerano anche gli effetti dei cambiamenti climatici e il rafforzamento della capacità di gestione del rischio, contribuisce a migliorare l'adattamento ai cambiamenti climatici.

9. PROSSIME TAPPE

L'UE deve:

- presentare il proprio INDC entro la fine del primo trimestre del 2015;
- incitare le grandi economie a fare da battistrada presentando per tempo INDC ambiziosi, in particolare nel quadro del Major Economies Forum, del G20 e del G7;
- incoraggiare il maggior numero possibile di Parti a proporre INDC ambiziosi, all'occorrenza sostenendole nella preparazione;
- porre al centro delle relazioni diplomatiche e del dialogo con i paesi partner la promozione di un'azione per il clima ambiziosa su scala mondiale;
- promuovere, attraverso l'UNFCCC e altri fora multilaterali e bilaterali, l'adozione di un protocollo ambizioso, trasparente e dinamico, quale descritto in precedenza;
- dimostrare e garantire la stabilità e la prevedibilità del sostegno finanziario che l'UE fornisce collettivamente ai propri partner internazionali per stimolare uno sviluppo a basse emissioni e resiliente al clima;
- premere affinché si giunga alla rapida liberalizzazione (entro la fine del 2015) degli scambi di beni e servizi ambientali;
- garantire che l'azione a favore del clima sia coerente con i negoziati dell'ONU sugli obiettivi di sviluppo sostenibile e sul finanziamento dello sviluppo sostenibile dopo il 2015 e con il quadro post 2015 per la riduzione del rischio di catastrofi; e
- garantire che il secondo periodo di impegno del protocollo di Kyoto sia ratificato entro la fine del 2015 dall'UE e dai suoi Stati membri nonché da un numero di Parti sufficiente per garantirne l'entrata in vigore.

⁴ Articoli 5 e 6 della decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio su un meccanismo unionale di protezione civile

La Commissione intende organizzare una conferenza internazionale in cui le Parti potranno comprendere meglio la portata dei rispettivi INDC e del livello di ambizione collettiva, nell'intento di favorire uno scambio aperto di opinioni prima del vertice di Parigi. La conferenza, che si terrà al più tardi nel novembre 2015, avrà lo scopo di riunire i paesi partner, esponenti di spicco del mondo accademico, gruppi di riflessione e organizzazioni internazionali.

Entro la metà del 2015 la Commissione inizierà inoltre a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio proposte legislative per l'attuazione del quadro 2030 in materia di clima e energia.

La Commissione intende continuare a integrare la lotta ai cambiamenti climatici nella cooperazione economica e allo sviluppo, a prendere iniziative per operare a stretto contatto con gli Stati membri nell'erogazione dei fondi per lo sviluppo in relazione al clima e a sfruttare meglio l'apertura dei propri programmi di ricerca e innovazione scientifica ai partner internazionali, aiutando questi ultimi a prepararsi per onorare gli impegni assunti a titolo del nuovo protocollo.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare l'approccio proposto nel più breve tempo possibile.

Tabella 1 - Contributo previsto stabilito a livello nazionale (INDC) proposto dall'UE

L'impegno	
Tipo	Riduzione assoluta rispetto alle emissioni dell'anno di riferimento
Copertura	L'economia nel suo insieme
Campo di applicazione	Tutti i gas a effetto serra non disciplinati dal protocollo di Montreal: biossido di carbonio (CO ₂), <ul style="list-style-type: none"> • metano (CH₄) • protossido di azoto (N₂O) • idrofluorocarburi (HFC) • perfluorocarburi (PFC) • esafluoruro di zolfo (SF₆) • trifluoruro di azoto (NF₃)
Anno di riferimento	1990
Periodo	2021-2030 compresi
Livello di riduzione	Raggiungere nel 2030 almeno il 40% di riduzione delle emissioni interne
% delle emissioni coperte	100%
Agricoltura, silvicoltura e altri usi del suolo inclusi	Sì
Contributo netto dei meccanismi internazionali basati sul mercato	Nessun contributo dei crediti internazionali
Processo di pianificazione	Il Consiglio europeo del 23 e 24 ottobre 2014 approva il quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima (EUCO 169/14). La Commissione europea preparerà le proposte legislative per l'attuazione del quadro 2030 (programma di lavoro della Commissione per il 2015), anche in materia di uso del suolo, cambiamenti di uso del suolo e silvicoltura.
Equità e ambizione	L'impegno è in linea con le politiche dell'UE volte a conseguire una transizione verso un'economia a basse emissioni e offre una buona probabilità di realizzare l'obiettivo dei 2°C. Esso pone l'UE su un percorso efficace sotto il profilo dei costi che le consente di ridurre nel lungo termine le proprie emissioni dell'80%, in linea con la valutazione, effettuata dall'IPCC, della riduzione che i paesi sviluppati devono realizzare collettivamente, ossia dell'80-95% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2050. L'UE ha già raggiunto il picco delle emissioni. Secondo la banca dati EDGAR, il massimo storico delle emissioni dei 28 Stati membri dell'UE è stato registrato nel 1979, con circa 6,4 Gt di CO ₂ equivalente.
Premesse di base	
Parametro applicato	Potenziale di riscaldamento globale su un periodo di 100 anni, in conformità con la 4 ^a relazione dell'IPCC.
Metodi di stima delle emissioni	Linee guida IPCC 2006.
Metodo usato per tenere conto dell'agricoltura, della silvicoltura e di altri usi del suolo	Quadro generale di contabilizzazione, metodo basato sull'attività o sull'uso del suolo, per le emissioni e gli assorbimenti derivanti dall'uso del suolo, dai cambiamenti di uso del suolo e dalla silvicoltura; si fonda sui seguenti elementi: (i) le norme concordate a titolo della decisione 2/CMP.7, le decisioni applicabili della COP e la legislazione dell'UE (decisione 529/2013/UE); e (ii) il livello attuale di integrità ambientale.

Copertura

Settori/Categorie
delle
fonti

- Energia
 - Combustione di combustibili
 - Settore energetico
 - Industrie manifatturiere ed edili
 - Trasporti
 - Altri settori
 - Altro
 - Emissioni fuoriuscite da combustibili
 - Combustibili solidi
 - Petrolio e gas naturale e altre emissioni dalla produzione di energia
 - Trasporto e stoccaggio di CO₂
- Processi industriali e uso di prodotti
 - Industria dei prodotti minerali
 - Industria chimica
 - Industria dei metalli
 - Prodotti non relativi all'energia derivanti dall'uso di combustibili e solventi
 - Industria elettronica
 - Usi di prodotti di sostituzione delle sostanze che riducono lo strato di ozono
 - Produzione e uso di altri prodotti
 - Altro
- Agricoltura
 - Fermentazione enterica
 - Trattamento del letame
 - Riscoltura
 - Terreni agricoli
 - Incendi controllati delle savane
 - Incenerimento sul luogo di rifiuti agricoli
 - Calcinazione
 - Applicazione di urea
 - Altri fertilizzanti contenenti carbonio
 - Altro
- Rifiuti
 - Smaltimento dei rifiuti solidi
 - Trattamento biologico dei rifiuti solidi
 - Incenerimento e combustione all'aria aperta dei rifiuti
 - Trattamento e scarico delle acque reflue
 - Altro
- Uso del suolo, cambiamenti di uso del suolo e silvicoltura di cui alla decisione n. 529/2013/UE
 - Imboschimento, rimboschimento
 - Disboscamento
 - Gestione delle foreste
 - Gestione delle terre coltivate
 - Gestione dei pascoli
 - Oppure contabilizzazione equivalente basata sull'uso del suolo secondo le categorie UNFCCC da utilizzare per la rendicontazione
 - Altre categorie/attività scelte dall'UE e dai suoi Stati membri in quanto Parti del protocollo di Kyoto e dell'emendamento di Doha.