



Servizio studi  
del Senato

# Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 70

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVO ALLE RIDUZIONI ANNUALI VINCOLANTI DELLE EMISSIONI DI GAS A EFFETTO SERRA A CARICO DEGLI STATI MEMBRI NEL PERIODO 2021-2030 PER UN'UNIONE DELL'ENERGIA RESILIENTE E PER ONORARE GLI IMPEGNI ASSUNTI A NORMA DELL'ACCORDO DI PARIGI E RECANTE MODIFICA DEL REGOLAMENTO (UE) N. 525/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVO AD UN MECCANISMO DI MONITORAGGIO E COMUNICAZIONE DELLE EMISSIONI DI GAS A EFFETTO SERRA E DI COMUNICAZIONE DI ALTRE INFORMAZIONI IN MATERIA DI CAMBIAMENTI CLIMATICI**

|                                |  |                                |           |
|--------------------------------|--|--------------------------------|-----------|
| <b>TITOLO ATTO:</b>            | Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas a effetto serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 per un'Unione dell'energia resiliente e per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ad un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici |                                |           |
| <b>NUMERO ATTO</b>             | <a href="#">COM(2016)482</a>   |                                |           |
| <b>NUMERO PROCEDURA</b>        | 2016/0231(COD)   |                                |           |
| <b>AUTORE</b>                  | Commissione europea  |                                |           |
| <b>DATA DELL'ATTO</b>          | 20/07/2016   |                                |           |
| <b>DATA DI TRASMISSIONE</b>    | 02/08/2016   |                                |           |
| <b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b> | 27/10/2016   |                                |           |
| <b>ASSEGNATO IL</b>            | 07/09/2016   |                                |           |
| <b>COMM.NE DI MERITO</b>       | 13 <sup>a</sup>  | <b>Parere motivato entro</b>   | 8/10/2016 |
| <b>COMM.NI CONSULTATE</b>      | 3 <sup>a</sup> , 10 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>   | <b>Oss.ni e proposte entro</b> | 1/10/2016 |
| <b>OGGETTO</b>                 | La proposta stabilisce gli obiettivi annuali nazionali di riduzione dei gas a effetto serra nei settori non coperti dal sistema ETS, in linea con l'obiettivo fissato dal Quadro 2030 per l'energia e il clima (riduzione del 30% rispetto ai valori del 2005 in base al PIL pro capite e in modo efficace rispetto ai costi). Inoltre, stabilisce gli impegni dell'Ue nell'ambito dell'Accordo di Parigi sul clima.   |                                |           |

## BASE GIURIDICA

Articolo 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ai sensi del quale "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'articolo 191." Quest'ultimo sancisce le competenze dell'Unione europea in materia di cambiamenti climatici.

## PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

Secondo la Commissione europea la proposta in esame è conforme al principio di sussidiarietà in quanto, poiché il cambiamento climatico è un problema transfrontaliero che non può essere risolto unicamente con un'azione nazionale o locale è necessario il coordinamento dell'azione a livello europeo e, ove possibile, a livello globale. La Commissione europea sottolinea inoltre che gli obiettivi del presente regolamento non possono essere realizzati in misura sufficiente dai singoli Stati membri ma, per la portata e gli effetti dello stesso, possono essere conseguiti meglio a livello dell'Unione.

Per quanto concerne il principio di proporzionalità, la Commissione europea sostiene che la proposta è in linea con tale principio in quanto non va oltre quanto è necessario per conseguire l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra dell'Ue relativo al periodo 2021-2030.

## ANNOTAZIONI:

*Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la presente comunicazione è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.*

Già nel proprio programma di lavoro per l'anno 2016 ([COM\(2015\) 610](#), del 27 ottobre 2015) la Commissione europea aveva preannunciato la presentazione di una proposta per ripartire gli sforzi nei settori non coperti dal sistema di scambio quote di emissione (ETS) come l'edilizia, l'agricoltura e la decarbonizzazione dei trasporti.

### 1) CONTESTO NORMATIVO

La proposta fa parte di un pacchetto di misure presentate il 20 luglio 2016 dalla Commissione europea allo scopo di accelerare la transizione verso la riduzione delle emissioni di carbonio in Europa in tutti i settori dell'economia<sup>1</sup>.

Essa fissa gli obiettivi nazionali vincolanti per gli Stati membri al fine di dare attuazione al [Quadro 2030 per l'energia e per il clima](#), adottato dal Consiglio europeo nell'ottobre 2014, nonché agli impegni assunti nell'ambito dell'[Accordo di Parigi](#) sui cambiamenti climatici. La proposta fa seguito alla [valutazione](#) dell'Accordo da parte della Commissione europea.

Tra gli obiettivi del **Quadro 2030 per l'energia e per il clima** vi è quello - vincolante - di **ridurre entro il 2030 le emissioni di gas a effetto serra nell'UE di almeno il 40% rispetto al 1990** in tutti

---

<sup>1</sup> Fanno parte del cosiddetto "pacchetto estivo", oltre alla presente proposta, una proposta di regolamento relativo al settore LULUCF (si veda al riguardo la Nota n. 69 a cura del Servizio Studi del Senato), una [Comunicazione](#) riguardante la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio e una [Strategia europea per la mobilità a basse emissioni](#). Per maggiori informazioni si veda il [Comunicato Stampa](#) della Commissione europea.

i settori dell'economia<sup>2</sup>. Tale obiettivo dovrà essere raggiunto in modo **più efficace possibile in termini di costi**, mediante riduzioni da effettuare sia nei settori che rientrano nel sistema di scambio quote di emissioni (ETS)<sup>3</sup> sia negli altri settori che non vi rientrano (**non-ETS**). Le riduzioni dovranno essere dell'ordine rispettivamente del 43% e del **30% rispetto al 2005, ripartendo lo sforzo in base al Pil pro capite**. Tutti gli Stati membri dovranno partecipare a tale sforzo in uno spirito di equilibrio tra equità e solidarietà. Per i settori non-ETS il Quadro 2030 stabilisce che "tutti i membri contribuiranno alla riduzione con obiettivi compresi tra 0% e -40% rispetto al 2005" e che "gli obiettivi dei paesi con un PIL pro capite superiore alla media dell'UE saranno adeguati di conseguenza per riflettere l'efficacia rispetto ai costi in modo equo ed equilibrato".

I settori non-ETS comprendono i trasporti, l'edilizia, i servizi, l'agricoltura, i rifiuti, i piccoli impianti industriali e producono oltre il 55% delle emissioni totali dell'UE. Tali settori sono disciplinati dalla [decisione 406/2009/CE](#) sulla condivisione degli sforzi ("*effort sharing*" **ESD**) che per il periodo 2013-2020 fissa obiettivi nazionali annuali vincolanti per le emissioni di gas a effetto serra<sup>4</sup>. Gli obiettivi variano a seconda del reddito nazionale, da una riduzione del 20% per i paesi più ricchi a un aumento massimo del 20% per quelli meno ricchi ai quali è quindi consentito di incrementare le emissioni in considerazione del fatto che la loro crescita economica potrebbe essere associata ad una quota maggiore di emissioni. Tuttavia gli obiettivi fissati per questi ultimi paesi rappresentano comunque un limite alle loro emissioni, se paragonate a quelle che avrebbero prodotto in uno scenario *business as usual*. Per l'Italia è fissato un obiettivo di riduzione pari a - 13%.

I progressi compiuti sono misurati sulla base del [regolamento \(ue\) 525/2013](#) che stabilisce un meccanismo di monitoraggio e di comunicazione delle emissioni di gas serra e delle altre informazioni in materia di cambiamenti climatici sia a livello nazionale che dell'Unione.

La Commissione europea, nella relazione che accompagna la proposta in esame, osserva come con le attuali tendenze le emissioni di gas serra non possano diminuire sufficientemente per centrare l'obiettivo dell'Unione europea di riduzione annuale del 30% rispetto al 2005. Si stima infatti che in base al corrente scenario le emissioni nei settori ESD entro il 2030 diminuirebbero del **24%**. Pertanto, **sono necessari nuovi obiettivi di riduzione nazionali** come incentivo per politiche future che portino a più forti riduzioni delle emissioni.

L'[Accordo di Parigi](#) sul clima raggiunto il 12 dicembre 2015 nell'ambito della 21a Conferenza delle parti della UNFCCC (COP21) fissa un obiettivo a lungo termine in materia di **riscaldamento globale** volto a limitare l'aumento della temperatura ben al di sotto di **2°C** rispetto ai livelli preindustriali con l'intento di contenerlo **entro 1,5°C**.

A tal fine, le parti prepareranno, comunicheranno e manterranno **i contributi determinati a livello nazionale (INDC)** che intendono progressivamente conseguire. In vista della COP 21 le parti dell'UNFCCC hanno presentato i loro INDC e l'Unione europea e i suoi Stati membri sono stati la prima grande economia a farlo (il 6 marzo 2015). Riprendendo gli elementi contenuti nel Quadro 2030 per le politiche

---

<sup>2</sup> Gli altri obiettivi del Quadro 2030 sono: raggiungere una quota minima del 27% di energia da fonti rinnovabili e un miglioramento minimo del 27% dell'efficienza energetica. Quest'ultimo obiettivo è indicativo e sarà riesaminato nel 2020 con l'intento di innalzarlo al 30%. Si ricorda, inoltre, che la Commissione europea ha presentato, nel marzo 2011, la [tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050](#), che fissa per il 2050 un obiettivo di riduzione delle emissioni pari all'80%.

<sup>3</sup> Il sistema di scambio quote di emissioni (ETS) è regolato dalla [direttiva 2003/87/CE](#). Al fine di attuare gli impegni previsti dal Quadro 2030 la Commissione europea nel luglio 2015 ha presentato una [proposta](#) di revisione della direttiva ETS tuttora al vaglio delle istituzioni europee. Si veda al riguardo la [Nota](#) a cura del Servizio Studi del Senato.

<sup>4</sup> La decisione dà attuazione agli obiettivi fissati dal Pacchetto clima-energia approvato dall'UE nel 2008, che prevedono: la riduzione del 20% delle emissioni di gas a effetto serra rispetto al livello del 1990; il miglioramento dell'efficienza energetica del 20% e l'aumento della quota di energie da fonti rinnovabili del 20% entro il 2020. Questi stessi obiettivi rientrano anche nell'ambito della [Strategia Europa 2020](#) per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, adottata nel 2010.

dell'energia e del clima e gli INDC dell'UE e dei suoi Stati prevedono una **riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno del 40% entro il 2030**<sup>5</sup>.

L'Accordo di Parigi è stato firmato il 22 aprile 2016 a New York presso le Nazioni Unite. Entrerà in vigore il trentesimo giorno successivo alla data in cui almeno 55 parti della convenzione (che rappresentano un totale stimato di almeno il 55% delle emissioni mondiali di gas a effetto serra) avranno depositato i loro strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o adesione. Il 10 giugno 2016 la Commissione europea ha presentato una [proposta di decisione](#) per la ratifica dell'Accordo di Parigi da parte dell'Ue. Gli Stati membri dovranno procedere contestualmente alla ratifica sulla base dei loro ordinamenti nazionali<sup>6</sup>. La proposta di decisione della Commissione fa seguito alla valutazione dell'Accordo presentata il 2 marzo 2016 nella quale la Commissione europea esprimeva l'auspicio di una rapida ratifica ed entrata in vigore. L'importanza di una rapida ratifica è stata sottolineata anche dal Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk a margine della riunione informale dei Capi di Stato e di Governo svoltasi a Bratislava il 16 settembre 2016. E' inoltre menzionata tra le priorità elencate nella lettera di intenti che accompagna il [discorso sullo stato dell'Unione](#) pronunciato il 14 settembre 2016 dal Presidente della Commissione europea Junker dinanzi al Parlamento europeo.

Al momento i paesi che hanno provveduto alla ratifica sono 61 e rappresentano circa il 48% delle emissioni mondiali<sup>7</sup>. Per quanto riguarda l'Unione europea, gli Stati membri che attualmente hanno provveduto alla ratifica sono l'Austria, l'Ungheria, Francia e Slovacchia mentre altri sono prossimi a farlo<sup>8</sup>. Tuttavia, secondo fonti recenti (Agence Europe n. 11629 - 22/9/2016) alcuni, come la Croazia e il Belgio potrebbero subire dei ritardi a causa delle elezioni legislative, nel caso della Croazia, e di un procedimento di ratifica particolarmente lungo, nel caso del Belgio. Al fine di accelerare il processo di ratifica dell'Accordo di Parigi e di consentirne una rapida entrata in vigore anche in vista della prossima Conferenza delle parti che si terrà a Marrakesh dal 7 novembre 2016 (COP22), il **30 settembre scorso** nell'ambito di una riunione straordinaria il Consiglio Ambiente ha raggiunto all'unanimità un accordo politico su un nuovo testo della [proposta di decisione di ratifica](#) della Commissione europea, appositamente modificata in modo da consentire all'UE, **secondo una procedura inedita**, di ratificare l'Accordo in modo disgiunto dagli Stati membri senza attendere che siano completati i singoli processi di ratifica a livello nazionale. Gli Stati membri che non l'hanno già fatto si impegneranno a ratificare l'Accordo successivamente. Si tratta, come accennato, di una **procedura straordinaria e applicabile solo per l'Accordo di Parigi** data la sua importanza storica che non creerà un precedente nell'ambito degli accordi misti. E' quanto sarebbe specificato in una Dichiarazione congiunta a firma Consiglio, Commissione europea e Stati membri, approvata all'unanimità sempre dal Consiglio Ambiente il 30 settembre scorso<sup>9</sup>.

La proposta di decisione di ratifica sarà ora sottoposta al vaglio del Parlamento europeo che dovrebbe esaminarla il 4 ottobre prossimo e dare il suo consenso, dopodiché l'approvazione formale da parte del Consiglio sarà assunta mediante procedura scritta dell'arco delle 24 ore successive, in modo da consentire all'Unione europea e agli Stati membri che hanno già ratificato di depositare all'ONU i propri strumenti di ratifica entro il 7 ottobre.

## 2) SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE

Obiettivo della proposta è raggiungere riduzioni del 30% delle emissioni di gas a effetto serra nei settori non-ETS rispetto al 2005, tenendo conto delle diverse capacità degli Stati membri e garantendo al tempo stesso l'efficienza dei costi e l'integrità ambientale a livello dell'UE<sup>10</sup>. Sebbene

---

<sup>5</sup> Questo obiettivo è stato formalmente approvato come INDC per la COP21 dal Consiglio europeo del 6 marzo 2015.

<sup>6</sup> Poiché l'Accordo di Parigi è di **natura mista**, ossia include disposizioni che costituiscono sia competenze esclusive dell'Ue che competenze condivise con gli Stati membri, dovrà essere ratificato sia dall'Unione europea che da ciascuno Stato membro.

<sup>7</sup> Per lo stato delle ratifiche si rimanda all'apposita sezione del sito dell'[ONU](#).

<sup>8</sup> Fonte: [Consiglio dell'Unione](#).

<sup>9</sup> Fonte: Agence Europe n. 11636.

<sup>10</sup> Anche la Norvegia e l'Islanda hanno manifestato l'intenzione di partecipare a questa azione congiunta dell'UE e degli Stati membri per la riduzione delle emissioni.

tutti gli Stati debbano concorrere al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del 30%, la proposta prevede obiettivi di riduzione più elevati per i paesi ad alto reddito rispetto ai paesi con un reddito inferiore. Tuttavia, poiché un approccio basato esclusivamente sul reddito comporterebbe per alcuni Stati con un PIL elevato costi molto alti, la proposta prevede, sulla base di quanto stabilito dal Consiglio europeo nell'ottobre 2014, anche un adeguamento degli obiettivi per riflettere l'efficacia in termini di costi in modo equo ed equilibrato<sup>11</sup>. Sono previsti poi, oltre a quelli esistenti, nuovi strumenti di flessibilità di cui potranno avvalersi alcuni Stati membri (si veda *infra*). Al fine di garantire l'integrità ambientale complessiva gli strumenti di flessibilità sono tuttavia limitati.

Più nel dettaglio, la proposta definisce i contributi nazionali minimi per la riduzione delle emissioni nel settore non-ETS nel periodo 2021-2030, le norme per determinare le assegnazioni annuali e per valutare i progressi compiuti dai singoli Stati membri (articolo 1).

Essa si applica alle emissioni di gas serra risultanti dalle seguenti categorie di fonti: energia, processi industriali e uso dei prodotti, agricoltura e rifiuti, fatta eccezione per le emissioni provenienti dalle attività energetiche, di produzione e trasformazioni dei metalli preziosi e dalle altre attività contemplate dalla [direttiva 2003/87CE](#) sul sistema di scambio quote di emissioni (ETS) elencate nell'allegato I della proposta (articolo 2).

La proposta fissa quindi i **livelli di emissione** che gli Stati membri dovranno raggiungere entro il 2030 rispetto ai valori del 2005 **in base al loro PIL pro capite**. Le riduzioni previste vanno da - 0% (Bulgaria) a -40% (Lussemburgo e Svezia). **Per l'Italia è fissato un limite di riduzione pari a - 33%** (allegato I). Attualmente, in base alla decisione 406/2009/CE, il limite fissato al 2020 per l'Italia è di - 13% (allegato II della decisione). Oltre al livello di emissione finale per il 2030, la proposta fissa anche dei **livelli annuali per il periodo 2021-2030**. Tali livelli, fatti salvi gli strumenti di flessibilità, i meccanismi di adeguamento e le deduzioni contemplate dalla decisione 406/2009/CE, sono determinati, come avviene attualmente secondo la stessa decisione, in base ad una **traiettoria lineare decrescente** il cui **punto di partenza, che inizia nel 2020**, è dato dalle emissioni medie relative agli anni 2016, 2017 e 2018. La traiettoria termina nel 2030 con il limite fissato dall'Unione europea. Le assegnazioni annuali di emissioni in termini di CO<sub>2</sub> equivalenti per ciascuno Stato membro saranno stabilite mediante un atto di esecuzione della Commissione europea sulla base del riesame completo dell'inventario nazionale presentato dagli Stati membri per il 2005 e per gli anni 2016-2018 (articolo 4).

Per quanto concerne gli strumenti di **flessibilità** la proposta, ricalcando la decisione 406/2009/CE, prevede che uno Stato possa: prendere a prestito fino al 5% della propria assegnazione annuale per l'anno successivo (*borrowing*), entro il 2029; trasferire, in caso di emissioni inferiori all'assegnazione annuale, la parte in eccesso delle assegnazioni di quote all'anno successivo (*banking*) o ad un altro Stato membro; trasferire fino al 5% della propria assegnazione ad un altro Stato membro; utilizzare i crediti previsti dalla direttiva sul sistema di scambio quote emissioni (ETS) derivanti da progetti utilizzati a ridurre le emissioni di gas a effetto serra non disciplinate dal sistema comunitario<sup>12</sup> (articolo 5).

La proposta introduce inoltre, per alcuni Stati membri<sup>13</sup>, **un nuovo strumento di flessibilità *una tantum*** tra l'ETS e i settori EDS (cosiddetto *one-off flexibility mechanism*) che consiste nella **cancellazione limitata delle quote ETS** assegnate - fino ad un massimo a livello UE di **100**

---

<sup>11</sup> Sul tema delle modalità di calcolo di tale adeguamento, ed in particolare sulle criticità circa l'applicazione dei criteri in materia, si veda l'analisi dello [Studio](#) condotto dall'Oeko-Institute, pag 8.

<sup>12</sup> Articolo 24-*bis* della direttiva 2003/87/CE.

<sup>13</sup> Belgio, Danimarca, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Austria, Finlandia, Svezia (allegato II). Si tratta, in linea con quanto stabilito dal Consiglio europeo dell'ottobre 2014, di Stati che presentano obiettivi nazionali di riduzione notevolmente superiori sia alla media dell'UE che al loro potenziale di riduzione realizzabile in modo efficace in termini di costi, nonché di Stati a cui non erano state assegnate quote gratuite per gli impianti industriali nel 2013 (risponde a quest'ultimo requisito solo Malta).

**milioni** di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalenti - che potranno essere invece utilizzate per coprire parte delle emissioni nei settori non-ETS e prese in considerazione ai fini della conformità al presente regolamento (di cui all'articolo 9). Per ciascuno Stato membro sono indicate le percentuali massime di quote che è possibile cancellare (allegato II). Gli Stati membri che decidono di avvalersi di questa possibilità dovranno darne notifica alla Commissione europea entro il **31 dicembre 2019**, mentre le quantità precise di quote di cui si può tenere conto ai fini della conformità al presente regolamento saranno indicate nello stesso atto di esecuzione della Commissione europea che determina le assegnazioni annuali di quote non-ETS. (articolo 6).

Un ulteriore strumento di flessibilità consiste nell'**uso limitato degli assorbimenti netti** - fino ad un massimo di **280 milioni** di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente a livello europeo - risultanti dalle attività di uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura (LULUCF) **per compensare un eccesso di emissioni** rispetto alle assegnazioni annuali. In particolare, la proposta prevede che se le emissioni di uno Stato superano la sua assegnazione annuale questo possa, a determinate condizioni, utilizzare gli assorbimenti in eccesso derivanti dai "terreni disboscati", dai "terreni imboschiti", dalle "terre coltivate e gestite" e dai "pascoli gestiti"<sup>14</sup>. La quota totale di 280 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente verrà distribuita tra gli Stati membri in maniera proporzionale alle emissioni complessive del settore "Agricoltura" di ciascuno Stato. In base a questo metodo di ripartizione per l'Italia il limite di assorbimenti totali per tutti gli anni del periodo compreso tra il 2021 e il 2030 è fissato a **11,5** milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente. Al momento è escluso l'uso di assorbimenti provenienti dai terreni forestali. La proposta si riserva la possibilità di includerli mediante atto delegato (articolo 7).

La proposta prevede anche delle **misure correttive** in base alle quali se, sulla base della valutazione annuale condotta dalla Commissione europea ai sensi del regolamento (ue) 525/2013<sup>15</sup>, laddove uno Stato non registri sufficienti progressi rispetto alla sua assegnazione annuale di emissioni, entro tre mesi dovrà presentare alla Commissione europea un **piano d'azione** che indichi le politiche e le misure nazionali predisposte per adempiere agli obblighi previsti e un calendario per la loro attuazione. La Commissione europea potrà formulare pareri sui singoli piani d'azione. Nella sua attività di valutazione sarà assistita dall'[Agenzia europea dell'ambiente](#) (articolo 8).

La proposta definisce inoltre le misure relative alla **verifica di conformità** condotta dalla Commissione europea. Le verifiche avranno luogo **ogni 5 anni** invece che ogni anno. Una prima verifica sarà condotta nel 2027 e riguarderà il periodo 2021-2025; una seconda verifica sarà condotta nel 2032, e verterà sul periodo 2026-2030. Nel caso in cui le emissioni di gas a effetto serra di uno Stato membro superino, nonostante gli strumenti di flessibilità, le assegnazioni annuali per uno degli anni del periodo in esame, alle emissioni dello Stato per l'anno successivo sarà aggiunta una quantità pari all'ammontare delle emissioni in eccesso moltiplicata per un fattore di 1,08. Allo Stato membro sarà inoltre temporaneamente vietato trasferire una parte delle assegnazioni annuali ad un altro Stato membro, finché non rispetterà i limiti di assegnazione (articolo 9).

Mantenendo le disposizioni della decisione 406/2009/CE, la proposta prevede un **adeguamento** delle assegnazioni annuali delle quote per i settori ESD a qualsiasi adeguamento delle quote assegnate per i settori ETS, risultante ad esempio da modifiche del campo di applicazione della direttiva 2003/87/CE (derivanti ad esempio dall'inclusione di nuovi impianti e di nuove attività; dal rilascio di quote o crediti per alcuni progetti nazionali non inclusi nel sistema ETS ma che concorrono alla riduzione delle emissioni; dall'esclusione di alcuni impianti<sup>16</sup>). La proposta definisce inoltre, per alcuni Stati membri, l'importo da aggiungere ai fini dell'assegnazione di quote

---

<sup>14</sup> Si tratta delle categorie contabili definite dall'articolo 2 della proposta di regolamento relativa al settore LULUCF di cui alla nota 1.

<sup>15</sup> Si veda al riguardo l'articolo 21.

<sup>16</sup> Si vedano al riguardo agli articoli 11, 24, 24-bis e 27 della direttiva 2003/87/CE.

per l'anno 2021. Si tratta degli Stati membri che in base alla decisione 406/2009 hanno limiti di emissione positivi<sup>17</sup> e assegnazioni crescenti per il periodo 2017-2020 (articolo 10).

La proposta contiene poi norme in materia di **contabilizzazione**, da effettuarsi mediante il **registro** istituito dal regolamento (ue) 525/2013 (articolo 10), nel quale la Commissione europea terrà nota delle assegnazioni annuali di emissioni, degli strumenti di flessibilità utilizzati e degli adeguamenti adottati. L'amministratore centrale designato dalla Commissione europea a norma della direttiva 2003/87/CE<sup>18</sup> assicurerà un controllo automatizzato di ciascuna transazione provvedendo a bloccare le transazioni per accertarsi che non siano commesse irregolarità. Le informazioni sono rese pubbliche (articolo 11).

Sono affidati alla Commissione europea alcuni **poteri di delega** in materia di uso degli assorbimenti netti provenienti dalle foreste e di uso del registro. Tali poteri hanno durata indeterminata (articolo 12). Per il loro esercizio la Commissione europea sarà assistita da un comitato (articolo 13).

Inoltre, la proposta prevede un **riesame** delle norme entro il 28 febbraio 2024 e successivamente ogni 5 anni. Il riesame riguarderà anche il contributo fornito al conseguimento degli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi (articolo 14).

Infine, apporta alcune **modifiche al regolamento (ue) 525/2013** per garantire che gli obblighi di comunicazione applicabili alla decisione 406/2009/CE siano mantenuti in esso anche dopo il 2020. Nello specifico è previsto che a decorrere dal 2023 gli Stati membri comunichino **ogni anno** le emissioni di gas a effetto serra (**Inventari dei gas a effetto serra**) e che ogni anno informino la Commissione europea circa la loro intenzione di avvalersi degli strumenti di flessibilità. Sempre a decorre dal 2023 **ogni due anni** gli Stati membri dovranno inoltre fornire informazioni riguardanti le **politiche e le misure nazionali** attuate dagli Stati membri per adempiere agli obblighi di cui alla presente proposta di regolamento nonché le proiezioni totali e le stime separate delle emissioni. La proposta inserisce poi nell'ambito della valutazione annuale condotta dalla Commissione ai sensi del regolamento (ue) 525/2013 vertente sui progressi compiuti in materia di clima anche i progressi compiuti rispetto ai livelli annuali vincolanti di emissioni fissati ai sensi della presente proposta di regolamento. E' inoltre inserita anche la possibilità per la Commissione europea di formulare pareri sui piani d'azione presentati dagli Stati (articolo 15).

Il regolamento entrerà in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (articolo 16).

La proposta è accompagnata da 4 [allegati](#) che riportano:

- le percentuali di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per i singoli Stati (allegato I);
- l'elenco degli Stati membri che possono usufruire dello strumento di flessibilità di cui all'articolo 6 della proposta;
- le percentuali degli assorbimenti netti totali risultanti dai settori LULUCF utilizzabili dagli Stati membri in base allo strumento di flessibilità di cui all'articolo 7 della proposta;
- l'importo da aggiungere all'assegnazione per l'anno 2021 per alcuni Stati, in base all'adeguamento di cui all'articolo 10, paragrafo 2 della proposta.

---

<sup>17</sup> Come già accennato, si tratta di Paesi con PIL pro capite più basso ai quali è consentito incrementare le emissioni in considerazione del fatto che la loro crescita economica potrebbe essere associata ad una quota maggiore di emissioni. I limiti di emissione per ciascuno Stato membro per il 2020 rispetto alle emissioni del 2005 sono riportati nell'Allegato II della decisione.

<sup>18</sup> Si veda al riguardo l'articolo 20.

La proposta è rivolta agli Stati membri e deve essere attuata a livello nazionale; non presenta obblighi diretti per le microimprese, le PMI o altre imprese.

#### **4) VALUTAZIONE D'IMPATTO E ITER PRESSO GLI ALTRI PARLAMENTI NAZIONALI DELL'UNIONE**

I servizi della Commissione europea hanno curato una [valutazione d'impatto](#), disponibile in lingua inglese. Una [sintesi](#) è disponibile anche in lingua italiana. La valutazione ha esaminato in particolare l'impatto della proposta in termini di equità, di efficienza dei costi e di integrità ambientale. Ha inoltre esaminato in quale misura possano essere modificati gli obiettivi all'interno del gruppo di Stati con PIL pro capite superiore alla media UE. La valutazione riporta anche gli esiti della [consultazione pubblica](#) indetta dalla Commissione europea tra il marzo e il giugno 2015, volta a conoscere gli orientamenti dei portatori di interesse riguardo ad alcuni aspetti tra cui il miglioramento degli strumenti di flessibilità esistenti, la comunicazione e le verifiche di conformità e l'approccio per la fissazione degli obiettivi nazionali di riduzione dei gas serra<sup>19</sup>. In estrema sintesi, per quanto riguarda gli strumenti di flessibilità si è registrata una volontà condivisa per il loro rafforzamento, soprattutto riguardo al trasferimento di quote tra Stati membri o l'innalzamento della percentuale di quote da accantonare per l'anno successivo. In materia di comunicazione e di verifica di conformità alle norme, la maggior parte delle risposte a livello di Stati membri si è dichiarata a favore del mantenimento dell'attuale cadenza annuale per la comunicazione sulle emissioni di gas a effetto serra, optando invece per un diradamento dei controlli di conformità. A livello di associazioni non governative e di privati le risposte propendevano per mantenere l'attuale sistema di controlli e di verifiche annuali. Per quanto concerne l'approccio riguardante la fissazione degli obiettivi la maggior parte delle risposte provenienti dagli Stati membri ha sostenuto le Conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2014 che prevedono la determinazione degli obiettivi sulla base del PIL pro capite con la possibilità di operare un aggiustamento per alcuni Stati membri con PIL superiore alla media UE. L'Italia ha fatto rilevare come, con un PIL di poco inferiore alla media UE, sarebbe ingiustamente esclusa da questa opzione.

Al momento della redazione della presente scheda, la proposta era all'esame di 9 Parlamenti nazionali (Repubblica ceca, Finlandia, Germania, Grecia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Slovacchia, Svezia), uno dei quali aveva concluso l'*iter* (Lituania). Nessuno di essi ha sinora segnalato elementi di criticità. Per maggiori dettagli, si rinvia al sito [IPEX](#).

#### **5) RELAZIONI DEL GOVERNO**

Il 25 agosto 2016 il **Governo** ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 6, comma 4 della legge 234/2012, due relazioni sulla proposta elaborate rispettivamente dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali. Quest'ultima in particolare rappresenta forti perplessità alla luce di alcune criticità che riguardano l'approccio generale basato sulla ripartizione dell'impegno di riduzione delle emissioni in funzione del PIL pro capite e l'utilizzo dei nuovi strumenti di flessibilità. La Relazione sottolinea come l'Italia, il cui PIL pro capite (26.400 Euro) è di poco inferiore al PIL medio dell'UE (27.000 Euro) non avrebbe la possibilità di adeguare il proprio target di riduzione, e come, sempre in ragione del PIL, non potrebbe usufruire del meccanismo di flessibilità relativo alla cancellazione delle quote ETS e al loro utilizzo nel settore ESD. Per quanto riguarda la flessibilità relativa all'uso di assorbimenti netti provenienti dal settore LULUCF, la Relazione sottolinea che l'Italia potrà avvalersi di tale meccanismo solo dopo aver saldato i "debiti emissivi" del settore medesimo ("regola del non debito"), concludendo che: *"le flessibilità previste non consentono all'Italia un agevole conseguimento dei propri oneri emissivi che, da quanto riportato nell'allegato al DEF 2016 "Stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra", risultano essere*

---

<sup>19</sup> Sugli esiti della consultazione si veda l'allegato 8.2 della valutazione di impatto.

*difficilmente raggiungibili con le misure attualmente in vigore. Nel documento, infatti, lo scenario elaborato per il 2030 in base all'attuale scenario di riferimento al 2016, stima una riduzione del 20% delle emissioni di GES [gas ad effetto serra], rispetto al 2005, anziché del 33% come da Proposta di Regolamento".*

*La Relazione fa presente inoltre che "in occasione della presentazione del "Pacchetto estivo" di proposte normative avvenuta durante il Coreper del 20 luglio, la Rappresentanza Permanente d'Italia presso la UE ha fatto presente alla Commissione che la proposta di regolamento per i settori ESD e la proposta di regolamento per il settore LULUCF, nella versione in cui sono stati presentati, non riconoscono gli sforzi fatti sino ad ora dagli Stati Membri che per primi si sono impegnati nella riduzione delle emissioni dei GES. A tal proposito è stata quindi sottolineata la necessità di prevedere un meccanismo premiale per gli Stati Membri appena menzionati che vengono definiti, per quanto appena detto, "early movers".*

---

*Ottobre 2016*

*A cura di Luana Iannetti e Patrizia Borgna.*