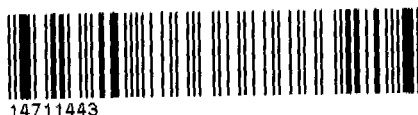




PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0010154 P-4.22.25
del 30/08/2016



14711443

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero delle Politiche Agricole,
Alimentari e Forestali
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Ambiente, della Tutela
del Territorio e del Mare
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dello Sviluppo economico
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari Esteri e della
cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, inerente una 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 - COM(2016) 482.

Facendo seguito alla nota del 25 agosto 2016 - nr. protocollo 10083 - con cui è stata inviata, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la Relazione del Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, si trasmette, ad integrazione e per i seguiti di competenza, la relazione elaborata dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Dirigente
Avv. Pietro Maria Paolucci

dott. Roberto Biasini



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
E DELLO SVILUPPO RURALE
DIREZIONE GENERALE DELLO SVILUPPO RURALE
DISR III

Roma,

Al Gabinetto del Ministro
Ufficio Legislativo
SEDE

Oggetto: Relazione sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle riduzioni annuali 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. (COM (2016) 482)

Introduzione

La proposta di Regolamento in oggetto stabilisce i target nazionali di riduzione dei gas ad effetto serra (GES) che gli Stati membri dell'UE dovranno raggiungere al 2030, rispetto ai livelli emissivi del 2005, nell'ambito dei settori inclusi nella "Decisione sulla condivisione degli sforzi" (*Effort Sharing Decision* – ESD)¹. La presente proposta di atto normativo dà seguito alle Conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre del 2014 che impegnano l'Unione europea a diminuire del 40%, rispetto al 1990, le emissioni dei GES attribuendo, nello specifico, l'obiettivo di riduzione del 43% ai settori ETS² e del 30% ai settori ESD entro il 2030 rispetto alle emissioni del 2005. Nella relazione inerente la proposta in oggetto fornita dalla Commissione, viene anche sottolineato che la ripartizione dell'obiettivo di riduzione delle emissioni per singolo Stato membro, è stata stimata tenendo conto anche di quanto è emerso dalla valutazione della Commissione sull'Accordo di Parigi³, in vista della ratifica dello stesso.

Osservazioni all'approccio generale utilizzato per fissare gli obiettivi nazionali di riduzione e considerazioni sui meccanismi di flessibilità

L'approccio generale utilizzato per la ripartizione dell'impegno di riduzione delle emissioni e per la determinazione dei singoli obiettivi nazionali al 2030, si basa sul PIL pro capite, in continuità con

¹ I settori ESD, detti anche non-ETS, sono i settori contemplati nella Decisione N. 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020.

² I settori ETS sono i settori considerati dalla Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Dopo Parigi: valutazione delle implicazioni dell'accordo di Parigi a corredo della proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. (COM(2016)110)



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
E DELLO SVILUPPO RURALE
DIREZIONE GENERALE DELLO SVILUPPO RURALE
DISR III

l'approccio già utilizzato per la ripartizione degli obiettivi climatici per il 2020. Questo metodo consentirebbe di adeguare i target emissivi degli SM con un PIL pro capite⁴ superiore alla media europea in base al principio della valutazione dell'efficacia delle azioni in relazione ai costi. A tal proposito, si fa notare che l'Italia non avrebbe la possibilità di adeguare il proprio target di riduzione, in quanto il suo PIL pro capite (26.400 €) è di poco inferiore al PIL medio della UE₂₈ (27.000 €)⁵.

Per il perseguimento degli obiettivi climatici, la proposta di regolamento dà la possibilità di utilizzare i crediti di carbonio generati attraverso meccanismi di progetto (*joint implementation*), conserva i meccanismi di flessibilità attualmente in vigore, cioè il *banking*, il *borrowing* ed i trasferimenti tra gli Stati Membri delle quote di carbonio e, infine, introduce altre due flessibilità di concezione totalmente nuova. La prima nuova flessibilità riguarda gli Stati Membri con obiettivi di riduzione delle emissioni a livello nazionale notevolmente superiori sia all'obiettivo medio dell'UE che al loro potenziale nazionale di riduzione, realizzabile in modo efficace in termini di costi, nonché gli SM che non hanno beneficiato di assegnazioni di quote gratuite per gli impianti industriali nel 2013. Per questi SM è prevista una riduzione limitata ed *una tantum* delle quote ETS da trasferire ai settori ESD che dovrà essere decisa entro il 2020. La seconda, invece, fa riferimento alla possibilità di contabilizzare i crediti di carbonio "eccedenti" derivanti dal settore LULUCF⁶ (*Land Use, Land Use Change and Forestry*) per ottemperare agli obblighi di riduzione dei settori ESD. Sempre per problemi di PIL pro capite, l'Italia non potrà usufruire della prima flessibilità mentre per la seconda, l'utilizzo dei crediti derivanti dal settore LULUCF potrà avvenire solo dopo aver "saldato i debiti emissivi" del settore medesimo (*no debit rule*). I crediti utilizzabili del settore LULUCF sono quelli derivanti dalla gestione dei pascoli e delle terre coltivate, dall'afforestazione, riforestazione e, qualora le condizioni lo consentano, dalla gestione forestale. Per quest'ultima categoria, infatti, la Commissione consentirà l'utilizzo dei crediti tramite atto delegato che emanerà solo dopo aver comprovato la validità e la robustezza della contabilizzazione dei terreni forestali sottoposti a gestione. Questo approccio cautelativo è stato adottato dalla Commissione per evitare il generarsi di un "surplus" di crediti di carbonio che si è verificato in passato a causa di una cattiva applicazione del metodo di contabilizzazione del "*reference level*" utilizzato per le foreste.

Tenuto conto del metodo di distribuzione degli impegni di riduzione dei GES e degli strumenti di flessibilità nuovi ed esistenti, emergono almeno due grandi criticità:

- 1) in base al rapporto PIL/popolazione l'Italia è tenuta a ridurre del 33% le emissioni dei GES dei settori ESD al 2030 rispetto al 2005 e, sempre tenuto conto del PIL pro capite, tale target non

⁴ Il PIL pro capite che sarà preso come riferimento, sarà quello del 2013 secondo i dati Eurostat stimati ad aprile 2016.

⁵ Dati ISTAT del 2015 riferiti al 2013.

⁶ La Commissione europea, contemporaneamente alla proposta di regolamento per i settori ESD, ha emanato anche una proposta di regolamento per includere le emissioni e gli assorbimenti dei GES derivanti dal settore LULUCF nel quadro climatico energetico al 2030. (COM(2016)479)



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
E DELLO SVILUPPO RURALE
DIREZIONE GENERALE DELLO SVILUPPO RURALE
DISR III

potrà essere adeguato in base al principio dell'efficacia rispetto ai costi. Questo, inevitabilmente, si tradurrà in costi particolarmente onerosi per l'Italia. In occasione della riunione tenutasi il 22 giugno presso il MATTM, in vista della pubblicazione delle proposte regolamentari per i settori ESD e per il LULUCF al 2030, è emerso che i costi per l'Italia, in proporzione al PIL, risulterebbero notevolmente superiori, circa lo 0,7% rispetto ad una media UE compresa tra lo 0,15 e lo 0,54, a seconda degli scenari elaborati.

Questo aspetto è stato posto all'attenzione della Commissione che ha preso atto della situazione particolare dell'Italia dovuta proprio al PIL pro capite e, per quanto sarà possibile, ne terrà conto negli sviluppi futuri.

Particolare attenzione dovrà essere posta alla contabilizzazione dei crediti di carbonio derivanti dalla gestione forestale ai fini dell'adempimento della "regola del nessun debito" per il settore LULUCF e del trasferimento dell'eventuale surplus di crediti ai settori ESD per il raggiungimento del target del -33% di emissioni di GES al 2030, rispetto al 2005. Per il periodo 2021-2030 è stato stabilito un limite di quote trasferibili dal settore LULUCF ai settori ESD per tutta la UE che ammonta a 280 Mt di CO₂. Tale quota verrà distribuita tra gli Stati membri in maniera proporzionale alle emissioni complessive del settore "Agricoltura" di ciascun Paese. In base a questo metodo di ripartizione, l'Italia potrà trasferire 11,5 Mt di CO₂ dal settore LULUCF ai settori ESD nel corso dell'intero periodo di adempimento.

In base a quanto sopra esposto, si evince 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 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, rispetto al 2005, anziché del 33% come da Proposta di Regolamento.

Inoltre, in occasione della presentazione del "Pacchetto estivo"⁷ 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*".

⁷ Il "Pacchetto estivo" consiste in due comunicazioni, una riguardante l'accelerazione della transizione dell'Europa verso un'economia a basse emissioni di carbonio e l'altra sulla strategia europea per una mobilità a basse emissioni, e due proposte regolamentari, la prima sull'Effort Sharing e l'altra sul LULUCF, entrambe pubblicate il 20 luglio.



*Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI
E DELLO SVILUPPO RURALE
DIREZIONE GENERALE DELLO SVILUPPO RURALE
DISR III

Osservazioni al testo della proposta di regolamento

Tenuto conto delle criticità segnalate anche in relazione alla ripartizione dell'impegno di riduzione delle emissioni e alla determinazione dei singoli obiettivi nazionali al 2030, fondata sul PIL pro capite e nelle more di ulteriori necessari approfondimenti tecnico scientifici, si rappresentano forti perplessità sulla proposta di regolamento in oggetto.

**Il Capo del Dipartimento
(Giuseppe Blasi)**

Documento informatico sottoscritto
con firma elettronica digitale ai sensi
degli artt.21 e 24 del DLgs n. 82/2005