

SCHEMA DI LETTURA n. 94

TITOLO:	Atto comunitario n. 16: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030
NUMERO ATTO	COM(2014) 15
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	22/01/2014
ASSEGNATO IL	14/02/2014
COMM.NE DI MERITO	10 ^a , 13 ^a
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a , 14 ^a
OGGETTO	Delineamento del quadro strategico e degli obiettivi per le politiche dell'UE in materia di energia e clima dopo il 2020.

ANNOTAZIONI:

La Comunicazione esamina il possibile sviluppo di un quadro europeo per le politiche di energia e del clima alla luce dei risultati già conseguiti e nel contesto della crisi economica e finanziaria, dei problemi di bilancio degli Stati membri, dell'evoluzione dei mercati energetici globali e dei diversi livelli di impegno ed ambizione dei *partner* internazionali. Tra le finalità perseguite, la Commissione evidenzia il tentativo di garantire agli investitori un quadro normativo certo di riferimento e di realizzare un approccio coordinato fra gli Stati membri per sviluppare nuove tecnologie.

E' previsto che il documento sia portato all'attenzione del Consiglio europeo di marzo e che la discussione si protragga durante il semestre di Presidenza italiana, all'interno di un percorso che potrebbe durare fino al 2015.

Ci si aspetta che il negoziato sia improntato al confronto tra il gruppo di Stati membri fautori di politiche ambiziose in tema di clima/energia e quello dei paesi invece più attenti agli impatti economici delle misure per la riduzione delle emissioni.

1) Contesto normativo

Il dibattito sulle prospettive energetiche dell'Unione è in corso da vari anni, anche tramite importanti contributi della Commissione europea, tra i quali si ricordano:

- 1) la tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050 ([COM\(2011\) 112](#) dell'8 marzo 2011);
- 2) la tabella di marcia per l'energia 2050 ([COM\(2011\) 885](#) del 15 dicembre 2011);
- 3) il libro bianco: "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile" ([COM\(2011\) 144](#) del 28 marzo 2011);
- 4) la tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse ([COM\(2011\) 571](#) del 20 settembre 2011);

- 5) la Comunicazione "Rendere efficace il mercato interno dell'energia" ([COM\(2012\) 663](#) del 15 novembre 2012).

Nel corso degli anni, la risposta dell'UE alle emissioni di gas "climalteranti" ha preso la duplice forma di:

a) scambio di quote di emissione

Il Protocollo di Kyoto¹ è stato sottoscritto nel 1997 dai più di 160 paesi partecipanti alla 3^a sessione della Conferenza delle parti della Convenzione sui cambiamenti climatici, ed è entrato in vigore nel febbraio 2005. Prevedeva l'impegno, per i Paesi industrializzati ed i Paesi con economia in transizione, ad una riduzione entro il 2012² delle emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990. Per l'Unione è stato previsto un taglio delle emissioni pari all'8 per cento, successivamente ripartito tra gli Stati membri dell'Unione con la decisione del Consiglio ambiente del 16-17 giugno 1998, riportata nell'Allegato I del [COM\(99\) 230](#)³ del 19 maggio 1999. L'obiettivo fissato per l'Italia era pari al 6,5 per cento.

Il protocollo ha introdotto altresì alcuni elementi di flessibilità, tra cui il cd. "commercio dei diritti di emissione" (*emission trading*, art. 3): i paesi soggetti al vincolo che riescano ad ottenere un *surplus* nella riduzione delle emissioni possono venderlo a paesi che, invece, non siano in grado di raggiungere gli obiettivi loro assegnati.

A partire dal 2003, con la direttiva [2003/87/CE](#)⁴, l'UE ha mutuato il sistema dei diritti di emissione, istituendo un proprio sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra denominato, sulla base dell'acronimo inglese, "sistema ETS". Esso promuove il controllo delle emissioni di inquinanti e gas serra attraverso la quotazione monetaria delle emissioni stesse: tutti gli impianti industriali indicati dalla direttiva devono ottenere un'apposita autorizzazione, rilasciata dalle autorità competenti, e sono obbligatoriamente soggetti al sistema di scambio di quote. Queste, il cui quantitativo totale annuale è destinato a diminuire progressivamente, sono in parte distribuite gratuitamente ed in parte vendute all'asta⁵.

Per i settori economici non regolati dal sistema ETS (indicativamente quelli agricolo, dei trasporti e civile) la [decisione n. 406/2009](#)⁶ stabilisce, per ogni Stato membro dell'UE, obiettivi obbligatori di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, con l'obiettivo di ridurre le emissioni in misura del 10 per cento rispetto ai valori del 2005. L'obiettivo posto per l'Italia è quello della riduzione del 13 per cento, da raggiungere entro il 2020.

b) obiettivi 20-20-20

L'Unione europea si è prefissata, entro il 2020, alcuni specifici obiettivi (cd. obiettivi 20-20-20, parte della "[strategia Europa 2020](#) - per una crescita sostenibile, intelligente ed inclusiva"). Il rapporto dell'Agenzia ambientale europea (AAE) "[Trends and projections in Europe 2013](#)" ha effettuato il punto sulla realizzazione degli obiettivi medesimi, concludendo che in generale si sono registrati dei progressi significativi, per quanto il miglioramento dell'efficienza energetica rimane ancora debole. In particolare, e con riferimento ai singoli obiettivi:

¹ Per approfondimenti sul Protocollo di Kyoto si rinvia alla documentazione predisposta dalla [Camera dei deputati](#).

² I contraenti del protocollo di Kyoto hanno avviato un percorso finalizzato al raggiungimento, nel dicembre 2015 a Parigi, di un nuovo accordo, di cui si auspica l'entrata in vigore entro il 2020. Dal canto loro, l'Unione europea ed altri paesi (tra cui Svizzera, Australia e Norvegia) hanno assunto l'impegno a proseguire le misure previste dal protocollo di Kyoto oltre il 2012.

³ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "Preparazione dell'attuazione del protocollo di Kyoto" (M(99) 230 del 19.5.1999)

⁴ 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

⁵ Il COM(2014) 15 afferma la necessità di migliorare il sistema ETS, di cui individua un limite importante nel mancato stimolo "*soddisfacente (de)gli investimenti in tecnologie a basse emissioni di carbonio, accrescendo così le probabilità che nuove politiche nazionali mettano a rischio le condizioni eque che l'ETS dovrebbe creare*" (par. 1, pag. 3).

⁶ 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.

- 1) riduzione del 20 per cento delle emissioni di gas ad effetto serra rispetto ai livelli del 1990: secondo i dati a disposizione dell'Agenzia, l'Unione è già molto vicina al raggiungimento dell'obiettivo, che per il 2020 si prevede di superare ampiamente;
- 2) raggiungimento di una quota di energia proveniente da fonti rinnovabili pari al 20 per cento del consumo lordo di energia: dopo il successo nel raggiungimento del *target* indicativo per il 2011-2012 (10,8 per cento), l'UE sembra indirizzata al raggiungimento dell'obiettivo entro la scadenza prevista;
- 3) incrementare del 20 per cento l'efficienza energetica dell'Unione: solo quattro Stati membri (Bulgaria, Danimarca, Francia e Germania) stanno facendo significativi progressi in questo settore, mentre negli altri le politiche esistenti *"non sono sufficientemente sviluppate o attuate in tutti i settori rilevanti. Ciò è dovuto all'insufficiente attuazione, nonché all'impatto della crisi economica"*. In particolare vi sono margini di miglioramento sensibili in edilizia, nei trasporti e negli apparati elettrici.

2) Consultazioni

L'ideazione di una politica europea per l'energia ed il clima è stata preceduta da una [consultazione](#) pubblica, avviata con il libro verde di cui al [COM\(2013\) 169](#) ("Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030"), che si è svolta tra il 27 marzo ed il 2 luglio 2013. Sono stati ricevuti più di 550 contributi da cittadini, autorità pubbliche ed enti privati. Il [testo integrale](#) è pubblicato sul sito Internet della Commissione in documenti compressi (formato "zip"), raggruppati dapprima secondo la tipologia dell'ente e quindi in ordine alfabetico.

Un [documento](#), disponibile in lingua inglese e pubblicato sul sito Internet della Commissione europea, riassume gli esiti della consultazione. In estrema sintesi, si è registrato un consenso generalizzato verso l'ipotesi di formulare nuovi obiettivi per la riduzione dei gas a effetto serra, senza unanimità però sul livello degli obiettivi medesimi o sull'opportunità di prevedere contestualmente *target* sulle rinnovabili o sull'efficienza energetica.

L'unico ente pubblico italiano che ha partecipato alla consultazione è il CNEL (IV Commissione per le reti infrastrutturali, i trasporti, le politiche energetiche e l'ambiente), il quale ha affermato che *"sarebbe opportuno prevedere, per il caso italiano, una deroga al patto di stabilità per gli specifici investimenti mirati al tema energetico"*. Ha inoltre auspicato che alcune linee guida siano *"direttamente fissate, garantite e finanziate dalla UE; nella fattispecie si pensi all'ipotesi di costruire rigassificatori in Italia come terminale strategico e come premessa per individuare nell'Italia l'hub del gas del sud Europa. E' una proposta condivisa e lungimirante, per la quale è ancor più necessaria una scelta europea commisurata a specifici stanziamenti al bilancio"*.

Tra le organizzazioni partecipanti, particolare rilievo assume il contributo di Confindustria, la quale, in termini generali, afferma che *"la futura politica climatica ed energetica dell'UE e i relativi obiettivi e strumenti dovranno essere definiti tenendo conto, in egual misura, di tre obiettivi fondamentali: la competitività dell'industria europea, la sicurezza degli approvvigionamenti e il raggiungimento di benefici ambientali"*.

Il CNEL e Confindustria, poi, concordano nel ricordare che l'Europa è responsabile solo del 14 per cento delle emissioni globali, pertanto, qualsiasi politica energetico-climatica che prescindendo dallo sviluppo degli accordi internazionali, non solo non garantirebbe il raggiungimento dell'obiettivo fissato in termini di riscaldamento globale, ma si tradurrebbe in una forte perdita di competitività per i settori industriali europei (soprattutto il settore manifatturiero) già fortemente colpiti dalla perdita di competitività rispetto ai Paesi emergenti in cui non sono adottate politiche analoghe a quelle europee.

Ulteriori contributi sono stati presentati, tra gli altri, da Eni, Federacciai, Federchimica, Fondazione Eni-Enrico Mattei

3) Nuovi obiettivi per il periodo 2020-2030

La Commissione europea parte dal presupposto che *"i costi di transizione verso un sistema a basse emissioni di carbonio non presentano differenze sostanziali rispetto ai costi che sarebbe necessario"*

sostenere in ogni caso per rinnovare un sistema energetico obsoleto, far fronte all'aumento dei prezzi dei combustibili fossili e conformarsi alle politiche climatiche ed energetiche vigenti" (par. 2). Presenta dunque i seguenti obiettivi, da perseguire per l'anno 2030:

- 1) riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra pari al 40 per cento rispetto ai livelli del 1990 (par. 2.1). Tale obiettivo (par. 6) dovrebbe essere *"equamente diviso tra gli Stati membri sotto forma di obiettivi nazionali vincolanti"*. Si tratta di un *target* ritenuto al tempo stesso realistico (posto il grado attuale di realizzazione, ricordato nel paragrafo 1) ed ambizioso, poiché richiede uno sforzo ulteriore rispetto alle previsioni correnti;
- 2) quota di energie rinnovabili consumate nell'Unione pari al 27 per cento. Si tratterebbe di un obiettivo *"vincolante per l'UE nel suo insieme ma non per i singoli Stati membri"* (par. 2.2). A carico di questi ultimi la normativa dell'Unione non potrà degli obiettivi nazionali specifici, *"lasciando (...) maggiore flessibilità nel conseguire i rispettivi obiettivi di riduzione dei gas a effetto serra nel modo più efficace sotto il profilo dei costi e più consono alle circostanze nazionali, al mix energetico prescelto e alla capacità di produrre energia da fonti rinnovabili"*. Tuttavia ogni Stato dovrebbe indicare chiaramente, nell'ambito del quadro di *governance* descritto nel par. 4, i propri intendimenti in materia di energie rinnovabili;
- 3) efficienza energetica: la Commissione non formula, a questo riguardo, un obiettivo preciso, in attesa della relazione richiesta da Parlamento europeo e Consiglio sul raggiungimento dell'obiettivo entro il 2020. La Commissione anticipa, peraltro, che *"allo stato attuale si prevede di non riuscire a conseguire pienamente l'obiettivo del 20 per cento"*. Si afferma, però, che *"un obiettivo di riduzione del 40 per cento delle emissioni di gas a effetto serra richiederebbe un maggiore risparmio energetico (circa il 25 per cento) nel 2030"* (par. 2.3).

4) Riforma del sistema di scambio emissioni (ETS)

La crisi economica, assieme alla maggiore disponibilità di crediti internazionali, hanno determinato un'eccedenza di quote di emissioni, non richieste sul mercato a causa del rallentamento della produzione industriale. Ne consegue la necessità di riassorbire tale eccedenza strutturale, che si prevede permanga anche oltre il 2020. Proprio per fare fronte a questa situazione la Commissione europea ha pubblicato, contestualmente al documento in oggetto, una *"proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla costituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema unionale di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra e recante modifica della direttiva 2003/87/CE"* ([COM\(2014\) 20](#)).

La riserva si configura come un *"meccanismo oggettivo e basato su regole che permetterà (...) di adeguare automaticamente i volumi di quote destinati all'asta in presenza di determinate condizioni"* (par. 3, relazione introduttiva, COM(2014) 20). In pratica, qualora il numero totale di permessi di emissione dovesse divergere da una forcella prestabilita, l'instabilità del mercato che ne deriverebbe sarebbe attenuata mediante l'assorbimento di una percentuale di tali permessi, destinata a ritornare sul mercato in caso di scarsità.

La quantità delle quote da mettere all'asta sarà regolata automaticamente, secondo regole predefinite che non lascerebbero margini discrezionali né alla Commissione né agli Stati membri.

Nei desideri della Commissione la riserva dovrà cominciare ad operare nel 2021 (inizio della fase 4 del prossimo periodo di scambio).

5) Concorrenza nei mercati integrati e sicurezza dell'approvvigionamento energetico

La Commissione afferma l'importanza di mantenere un elevato grado di concorrenza nel mercato interno per il conseguimento di tutti gli obiettivi di politica energetica posti nel periodo fino al 2030 (par. 2.5). Questo costituisce, infatti, il prerequisito per il contenimento dei prezzi dell'energia per imprese e famiglie e potrebbe comportare un risparmio, in termini di costi, compreso tra 40 e 70 miliardi di euro.

Per un approfondimento relativo al costo dell'energia, si rinvia al par. 2.6 del documento in oggetto ma anche alla Comunicazione "Costi e prezzi dell'energia in Europa" ([COM\(2014\) 21](#)), presentata contestualmente dalla Commissione europea⁷.

Per quanto concerne la sicurezza dell'approvvigionamento, partendo dal presupposto di una crescente dipendenza dell'Unione dagli approvvigionamenti esteri di petrolio e gas, la Commissione propone politiche impiegate attorno ad una triplice strategia (par. 2.7):

- 1) incremento dello sfruttamento delle fonti energetiche sostenibili interne (rinnovabili, riserve autoctone di combustibili, nucleare a seconda del *mix* selezionato da ogni Stato membro);
- 2) diversificazione dei paesi e delle rotte di approvvigionamento per l'importazione di combustibili fossili;
- 3) efficientamento dell'intensità energetica dell'economia in termini di costo.

6) Attività di governance

Al fine di attuare gli obiettivi posti dal COM(2014) 15 la Commissione propone l'istituzione di un "*processo di governance consolidato con gli Stati membri*", tramite il quale coniugare le esigenze nazionali di effettuare in modo flessibile la scelta delle politiche che meglio si adattano al contesto del singolo Stato membro e quelle dell'Unione di integrazione del mercato, intensificazione della concorrenza e conseguimento degli obiettivi climatici ed energetici comuni. Si tratterà, per il momento, di un processo impostato su un approccio cooperativo, distinto dalla segnalazione delle politiche nazionali effettuato nel quadro del semestre europeo. Non si esclude, però, un successivo intervento con un atto giuridicamente vincolante qualora la mera cooperazione dovesse rivelarsi non sufficiente.

Il sistema di *governance* ruota attorno allo strumento dei "piani nazionali degli Stati membri per un'energia competitiva"⁸. Questi ultimi, ad opinione della Commissione, dovrebbero essere operativi prima del 2020, in modo da orientare le azioni degli Stati membri in tempo utile per il periodo 2020-2030, e dovrebbe esserne previsto un aggiornamento "*per adeguarli all'evoluzione delle circostanze, pur tenendo conto delle legittime aspettative degli investitori*".

Il processo ipotizzato dalla Commissione europea, ed illustrato nel par. 3.1 della Comunicazione, si dovrebbe svolgere in tre tappe:

- 1) sviluppo, da parte della Commissione europea, di orientamenti dettagliati sul funzionamento del nuovo processo di *governance* e, in particolare, sul contenuto dei piani nazionali, sviluppando le proprie proposte "*tenendo conto del punto di vista del Parlamento europeo, degli Stati membri e delle parti interessate*;
- 2) preparazione dei piani degli Stati membri mediante un processo basato sulle consultazioni con i Paesi vicini;
- 3) valutazione, da parte della Commissione europea, dei piani e degli impegni degli Stati membri.

La valutazione dei progressi compiuti nel tempo, al fine di informare i futuri interventi sulle politiche, verrà effettuata tramite una serie di indicatori chiave, elencati in dettaglio nel par. 3.2, sui quali la Commissione presenterà relazioni periodiche, eventualmente accompagnate da misure di accompagnamento.

7) Politiche complementari

In generale, la Commissione europea afferma (par. 2.2) di non ritenere opportuno "*fissare nuovi obiettivi da conseguire entro il 2020 (...) nel settore dei trasporti o in qualsiasi altro sottosettore*".

⁷ Sulla base di un'analisi attenta dei mercati al livello di Unione, questo testo suggerisce che l'aumento dei prezzi può essere contenuto mediante politiche economiche efficaci ed una migliore efficienza energetica, creando mercati energetici competitivi. Si veda anche il [Comunicato stampa](#) della Commissione europea.

⁸ I piani dovrebbero "*definire in modo preciso come conseguire gli obiettivi nazionali in materia di emissioni di gas a effetto serra nel settore non compreso nel sistema ETS, in materia di energia rinnovabile, di risparmio energetico, di sicurezza energetica, di ricerca e innovazione e altre importanti scelte, quali quelle relative all'energia nucleare, al gas di scisto e alla cattura e stoccaggio del carbonio*" (par. 3.1 del COM(2014) 15).

Più in dettaglio, poi, il par. 4 del COM(2014) 15 è dedicato alle principali politiche complementari, ovvero:

- 1) i trasporti, per i quali si preannuncia una "*trasformazione graduale dell'intero sistema della mobilità a favore di una migliore integrazione dei vari modi, di uno sfruttamento più ampio delle alternative al traffico su gomma, di una migliore gestione dei flussi di traffico grazie ai sistemi di trasporto intelligenti e dell'innovazione e della diffusione su larga scala delle nuove tecnologie di propulsione e di navigazione e dei combustibili alternativi*" (par. 4.1);
- 2) l'agricoltura e l'uso del suolo, attività che al tempo stesso producono gas ad effetto serra e ne riassorbono dall'atmosfera (es. praticoltura). La Commissione afferma l'opportunità di un'inclusione nell'obiettivo di riduzione dei gas ad effetto serra per il 2030, preannunciando un'ulteriore analisi in materia (par. 4.2);
- 3) cattura e stoccaggio del carbonio, opzione che elimina le emissioni dirette dei processi industriali su vasta scala, in vista della quale occorrerà "*potenziare gli sforzi in attività di ricerca e sviluppo e di dimostrazione commerciale*" in vista di un impiego nel 2030 (par. 4.3);
- 4) innovazione e finanziamenti, in relazione ai quali l'Unione dovrà intensificare i propri sforzi, aprendo una riflessione sugli strumenti necessari, sviluppando strumenti di "*ingegneria finanziaria*" ed agevolando l'accesso ai finanziamenti per le piccole e medie imprese (par. 4.4). E' atteso un impegno in fondi strutturali, da rendere disponibili nel nuovo quadro finanziario 2014-2020.

8) Posizione degli altri Parlamenti nazionali

Il documento in oggetto è all'attenzione di sette Parlamenti nazionali: la Camera dei rappresentanti belga, il Senato della Repubblica ceca, il Bundesrat tedesco, la Sejm polacca, la Camera dei deputati romena, il Parlamento svedese e la Camera dei rappresentanti olandese.

Eventuali aggiornamenti saranno pubblicati sul sito [IPEX](#).

9) Valutazione d'impatto

La Comunicazione in oggetto è accompagnata da un documento in lingua inglese che ne analizza la valutazione d'impatto ([SWD\(2014\) 15](#)), una sintesi del quale è disponibile anche in lingua italiana ([SWD\(2014\) 16](#)).

3 marzo 2014

A cura di Laura Lo Prato

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)