



Bruxelles, 20.7.2016  
COM(2016) 483 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**sulla valutazione dell'attuazione della decisione n. 406/2009/CE a norma del suo  
articolo 14**

{SWD(2016) 251 final}

## 1. Introduzione

Adottata nel 2009 come parte integrante del pacchetto “Clima ed energia”, la decisione n. 406/2009/CE<sup>1</sup> (anche denominata decisione sulla condivisione degli sforzi, ESD) fissa i limiti delle emissioni di gas a effetto serra (GES) per tutti gli Stati membri per il 2020. Essa riguarda le emissioni nei settori del trasporto, degli edifici, dell’agricoltura, della piccola industria e dei rifiuti. Tali settori hanno prodotto oltre il 55% delle emissioni GES totali dell’UE nel 2013<sup>2</sup>. L’obiettivo dell’ESD è ridurre le emissioni GES nell’UE del 10% entro il 2020 rispetto al 2005 e promuovere la riduzione delle emissioni GES nel proprio campo di applicazione in maniera equa ed efficace in termini di costi. L’ESD è entrata in vigore nel giugno 2009.

La presente relazione soddisfa le prescrizioni dell’articolo 14 della decisione sulla condivisione degli sforzi che prevede l’elaborazione da parte della Commissione di una relazione che valuti l’attuazione dell’ESD da presentare al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 31 ottobre 2016. Il presente documento illustra in che misura la decisione sulla condivisione degli sforzi abbia prodotto effetti finora e quali insegnamenti si possono trarre dalle azioni intraprese dagli Stati membri per limitare le emissioni di gas a effetto serra nei settori contemplati dalla decisione e il loro effetto sulle rispettive emissioni nazionali. I risultati della valutazione vengono illustrati più dettagliatamente nel documento di lavoro dei servizi della Commissione<sup>3</sup> che accompagna la presente relazione.

Benché il primo anno di comunicazione da parte degli Stati membri, ai sensi della decisione, fosse il 2015, al momento della valutazione, la maggior parte delle disposizioni della decisione non era ancora stata applicata, ed è stato pertanto più difficile trarre conclusioni in merito alla loro opportunità e considerare eventuali modifiche in base agli insegnamenti tratti. Tuttavia, la valutazione potrebbe utilizzare elementi utili derivanti dal processo di attuazione giuridica della decisione e il lavoro preparatorio svolto dagli Stati membri.

## 2. Contesto

Il pacchetto “Clima ed energia” fissa obiettivi per il 2020, imponendo una riduzione del 20% nelle emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990, una quota del 20% del consumo energetico finale dell’UE da fonti rinnovabili e un miglioramento del 20% della propria efficienza energetica.

L’obiettivo di riduzione delle emissioni GES del 20% per l’Unione europea entro il 2020 rispetto al 1990 è equivalente a una riduzione del 14% rispetto al 2005. Tale sforzo è stato suddiviso tra i settori inclusi nel sistema di scambio di quote di emissione (ETS) e i settori ai sensi dell’ESD. Nell’Unione europea le emissioni ETS devono diminuire del 21% rispetto ai livelli del 2005, mentre per i settori compresi nell’ESD è prevista una riduzione del 10% rispetto al 2005.

Per condividere lo sforzo di riduzione delle emissioni GES del 10% a livello dell’UE entro il 2020, sono stati fissati obiettivi nazionali per il 2020 per gli Stati membri, secondo la capacità economica sulla base della loro ricchezza relativa (misurata in base al prodotto interno lordo pro capite del 2005). Tali obiettivi spaziano dalla riduzione delle emissioni del 20% entro il 2020 (dai livelli del 2005) per gli Stati membri più ricchi a un aumento del 20% per quelli meno prosperi (cfr. figura 1).

L’ESD non fissa obiettivi specifici in merito alle emissioni per i singoli settori inclusi nell’ESD, ma lascia agli Stati membri la facoltà di scegliere dove e come conseguire le riduzioni necessarie. Le emissioni e gli assorbimenti relativi al settore LULUCF non sono inclusi nell’ESD.

Al fine di rispettare i propri impegni gli Stati membri dovrebbero limitare le emissioni di gas a effetto serra nei settori inclusi nell’ESD e attuare politiche e misure nazionali finalizzate all’assolvimento dei

---

<sup>1</sup> 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;

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0406&from=EN>

<sup>2</sup> L’ESD attuale concerne gli stessi gas a effetto serra oggetto del Protocollo di Kyoto ad eccezione del trifluoruro di azoto NF3. Le emissioni e gli assorbimenti del settore LULUCF non sono compresi nell’ESD. Le emissioni GES provocate dalle spedizioni internazionali non sono disciplinate dall’ESD.

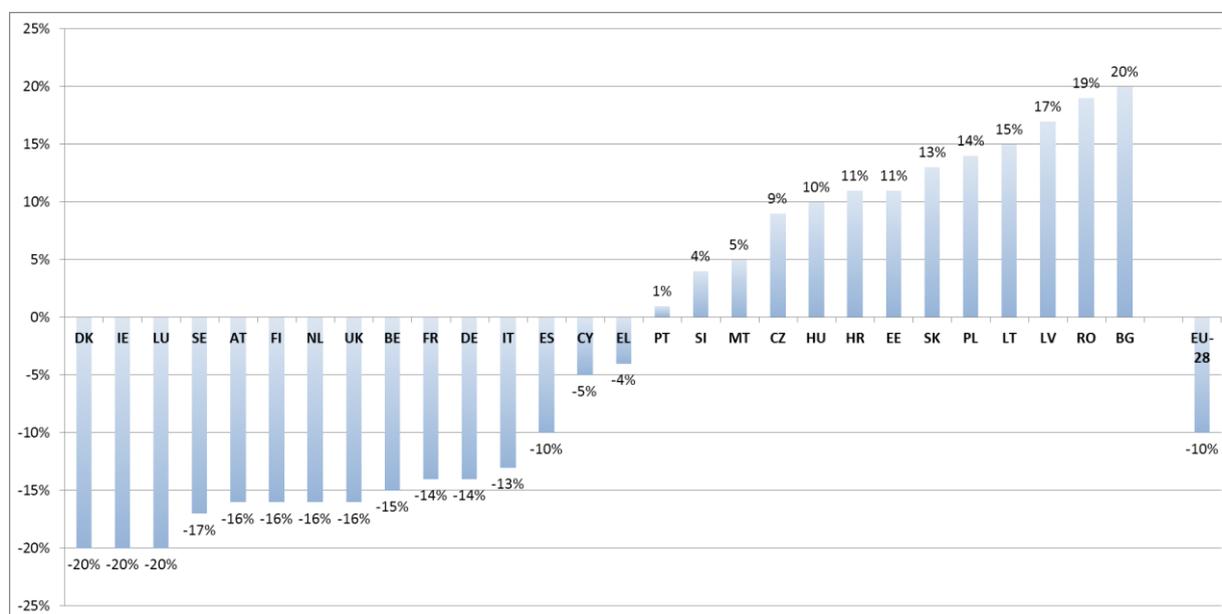
<sup>3</sup> SWD(2016) 251.

rispettivi obblighi. Se necessario, gli Stati membri possono anche applicare strumenti di flessibilità per adempiere i propri obblighi e rafforzare l'efficacia in termini di costi.

L'ESD definisce anche una traiettoria lineare dei limiti vincolanti delle emissioni corrispondenti (assegnazioni annuali di emissioni - AEA) per ciascun anno dal 2013 al 2020. Il progresso verso gli obiettivi del 2020 viene assicurato attraverso gli obblighi di comunicazione annuale e i controlli di conformità. Gli Stati membri sono tenuti a comunicare le proprie emissioni di gas a effetto serra e i progressi previsti per quanto concerne l'assolvimento dei propri obblighi ESD.

Al fine di assolvere ai propri obblighi ai sensi dell'ESD, gli Stati membri sono tenuti ad attuare politiche e misure ma beneficiano del supporto di una serie di misure dell'Unione europea<sup>4</sup>, alcune delle quali si prevede contribuiranno al conseguimento degli obiettivi UE 2020 in termini di efficienza energetica ed energia rinnovabile. Tali politiche UE di sostegno svolgono un ruolo determinante nell'incentivare la riduzione delle emissioni a livello di Unione europea nei settori inclusi nell'ESD. È chiaro tuttavia che le riduzioni di emissioni devono essere conseguite attraverso politiche e misure nazionali, in particolare in settori come i trasporti e gli edifici.

**Figura 1: Limiti delle emissioni di gas a effetto serra degli Stati membri nel 2020 ai sensi dell'ESD**



I limiti delle emissioni nel 2020 sono stabiliti in relazione ai livelli di emissione del 2005. Fonte: decisione n. 406/2009/CE

L'ESD offre una serie di strumenti destinati a offrire flessibilità agli Stati membri nell'attuare i propri impegni e a ottimizzare l'efficacia dei costi complessiva del raggiungimento dell'obiettivo 2020 a livello di UE. Tali strumenti riguardano la possibilità per gli Stati Membri di gestire le proprie AEA all'interno del periodo di conformità e effettuare trasferimenti di AEA tra loro. Qualora le emissioni GES di uno Stato membro superino le sue AEA per un dato anno, esso potrà prendere a prestito il 5% delle AEA dell'anno successivo o acquistare AEA da un altro Stato membro o utilizzare crediti di progetti internazionali al fine di rispettare i limiti annuali. Qualora uno Stato membro riduca le proprie emissioni più del necessario, superando pertanto il proprio obiettivo per un dato anno, potrà

<sup>4</sup> Alcuni esempi della legislazione UE pertinente sono il regolamento in materia di emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture e dei furgoni, la direttiva sulle discariche, la direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, la direttiva sull'efficienza energetica, la direttiva sulle energie rinnovabili, il regolamento sui gas fluorurati e la direttiva sugli impianti di condizionamento d'aria dei veicoli, il quadro per la progettazione ecocompatibile, la direttiva nitrati e la crescente integrazione della dimensione ambientale nella politica agricola comune.

conservare le AEA in eccesso per un utilizzo successivo nel periodo di impegno o trasferirle a un altro Stato membro<sup>5</sup>.

L'ESD stabilisce un ciclo annuale di conformità e comunicazione che prevede la comunicazione da parte degli Stati membri delle loro emissioni GES nelle relazioni sugli inventari nazionali, le revisioni degli inventari delle emissioni per convalidare le emissioni comunicate e controlli di conformità (ossia, confrontando le emissioni effettive degli Stati membri con le rispettive assegnazioni annuali di emissioni per un dato anno). Se le emissioni di uno Stato membro superano l'assegnazione annuale di emissioni, nonostante gli strumenti di flessibilità, esso sarà soggetto a determinate sanzioni e dovrà adottare misure correttive.

### **3. Ambito e metodo della valutazione**

La valutazione della decisione sulla condivisione degli sforzi è stata eseguita nel 2015 dalla Commissione sotto l'egida di un gruppo direttivo composto da membri delle direzioni generali interessate della Commissione. Anche l'Agenzia europea dell'ambiente faceva parte di questo gruppo. La valutazione si è basata su uno studio esterno sull'attuazione della decisione sulla condivisione degli sforzi<sup>6</sup>.

La valutazione ha esaminato gli effetti della decisione sulla condivisione degli sforzi sia a livello di UE che di Stati membri focalizzandosi sulle azioni realizzate negli Stati membri dal 2009 in poi per soddisfare i rispettivi obblighi ESD. Essa riguardava il periodo compreso tra l'entrata in vigore dell'EDS nel giugno 2009 e novembre 2015. In conformità con quanto previsto dall'articolo 14 dell'ESD, l'ambito della valutazione includeva tutti le disposizioni e le prescrizioni della decisione, incluso il modo in cui l'attuazione ha influito sulla concorrenza.

La valutazione ha analizzato la rilevanza, l'efficienza, l'efficacia, la coerenza e il valore aggiunto dell'UE per quanto riguarda l'attuazione dell'ESD fino ad ora. Ha utilizzato i dati sulle emissioni comunicati e le tendenze delle emissioni, le politiche e le misure adottate, nonché questionari e interviste strutturate con esperti degli Stati membri e altri attori chiave coinvolti nell'attuazione dell'ESD a livello nazionale<sup>7</sup>. La valutazione ha anche attinto dai risultati di una consultazione pubblica sulla preparazione di una proposta legislativa sulla riduzione delle emissioni GES degli Stati membri nei settori compresi nell'ESD dal 2021 al 2030<sup>8</sup>.

I risultati della valutazione sono stati utilizzati per l'elaborazione della valutazione dell'impatto che accompagna la proposta legislativa della Commissione circa il proseguimento dell'ESD successivamente al 2020 nell'ambito del quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima.

### **4. Attuazione - Situazione attuale**

L'ESD si trova ancora in una fase iniziale: la maggior parte delle prescrizioni di comunicazione per gli Stati membri ai sensi dell'ESD è entrata in vigore per la prima volta nel 2015, e il controllo di conformità per i primi due anni del periodo di conformità (2013-2014) è previsto nel 2016. Tuttavia, grazie alla comunicazione delle emissioni è possibile individuare le principali tendenze delle emissioni negli Stati membri e a livello di UE.

Nell'ambito dell'ESD, gli Stati membri devono comunicare ogni anno le proprie emissioni GES. Essi sono anche tenuti a comunicare, ad anni alterni, le politiche e le misure nazionali attuate e a presentare nel 2015 proiezioni aggiornate con i progressi previsti verso i propri obiettivi 2020. Ogni anno la Commissione raccoglie le informazioni comunicate dagli Stati membri e pubblica una relazione sui progressi in cui analizza e illustra i progressi degli Stati membri verso i propri obiettivi ESD 2020. Una valutazione del progresso degli Stati membri verso i propri obiettivi fa anche parte delle relazioni

---

<sup>5</sup> Per maggiori dettagli sugli strumenti di flessibilità esistenti, cfr. l'allegato 4 del SWD(2016) 251.

<sup>6</sup> Una presentazione della metodologia applicata per la valutazione e delle prove utilizzate viene fornita nell'allegato 3 del SWD(2016) 251. Per lo studio esterno, cfr. *Supporting study for the Evaluation of Decision No. 406/2009/EC (Effort Sharing Decision)*, Ricardo Energy and Environment with Trinomic and Vito.

<sup>7</sup> I risultati della consultazione delle parti interessate sono presentati nell'allegato 2 del SWD(2016) 251.

<sup>8</sup> Per maggiori informazioni sulla consultazione, vedi [http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0025\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0025_en.htm)

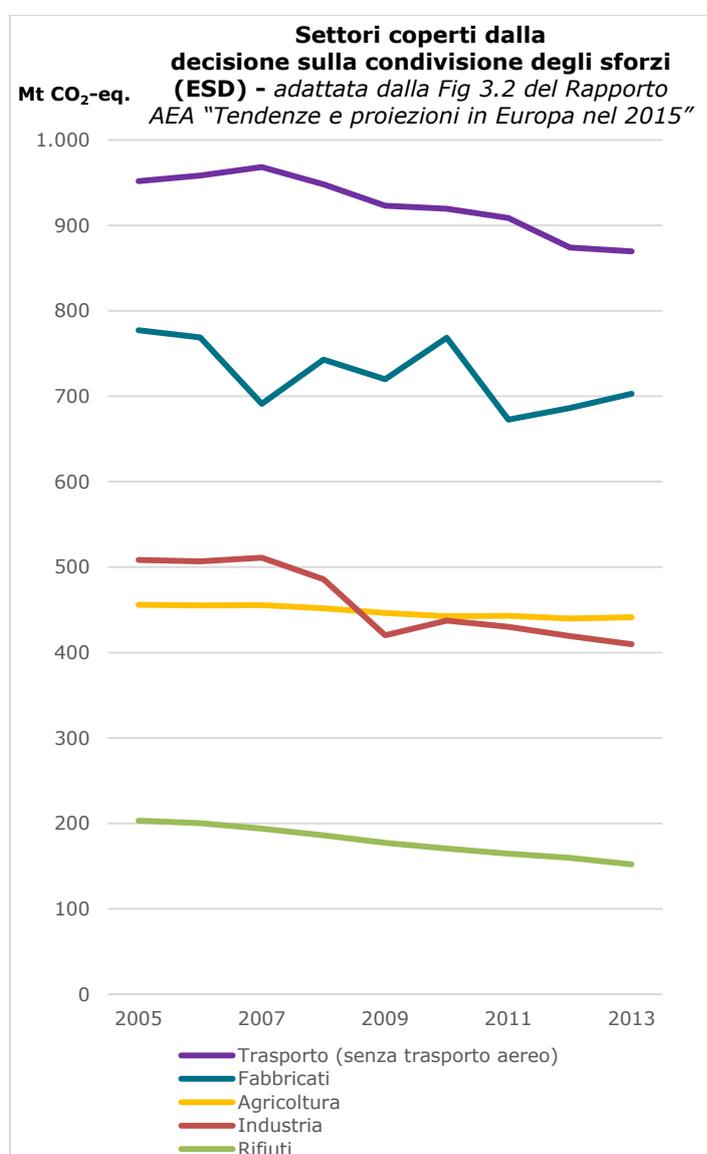
per paese del Semestre europeo pubblicate dalla Commissione ogni primavera. Le tendenze delle emissioni e le proiezioni nell'UE e nei suoi Stati membri vengono altresì pubblicate ogni anno dall'Agencia europea dell'ambiente che assiste la Commissione nell'attuazione dell'ESD.

Gli Stati membri hanno finora assolto ai propri obblighi di comunicazione e lo scambio di informazioni con la Commissione sta funzionando bene. La Commissione e gli esperti degli Stati membri si riuniscono più volte l'anno nell'ambito di gruppi di lavoro del comitato sui cambiamenti climatici per monitorare l'attuazione degli obblighi di comunicazione ai sensi dell'ESD.

Tra il 2005 e il 2013 sono state realizzate riduzioni di emissioni totali in tutti i settori, a partire dal -3% in agricoltura per arrivare al -25% nel settore dei rifiuti (figura 2) In questo periodo si è anche verificata una convergenza di intensità delle emissioni GES tra gli Stati membri, sia pro capite sia in base al PIL.

Anche le emissioni ESD per Stato membro sono diminuite notevolmente a partire dal 2005. In tutti gli Stati membri le emissioni ESD sono state inferiori ai limiti annuali nel 2013 e 2014<sup>9</sup>. Le eccedenze sono state generalmente superiori nei paesi autorizzati ad aumentare le emissioni rispetto al 2005. Le emissioni dei paesi che hanno conosciuto una recessione economica particolarmente grave (p. es. Grecia, Portogallo e Spagna) si sono situate ben al di sotto dei propri limiti pe2014.

**Figura 2: Riduzioni delle emissioni ESD conseguite a livello dell'UE 2005-2013**

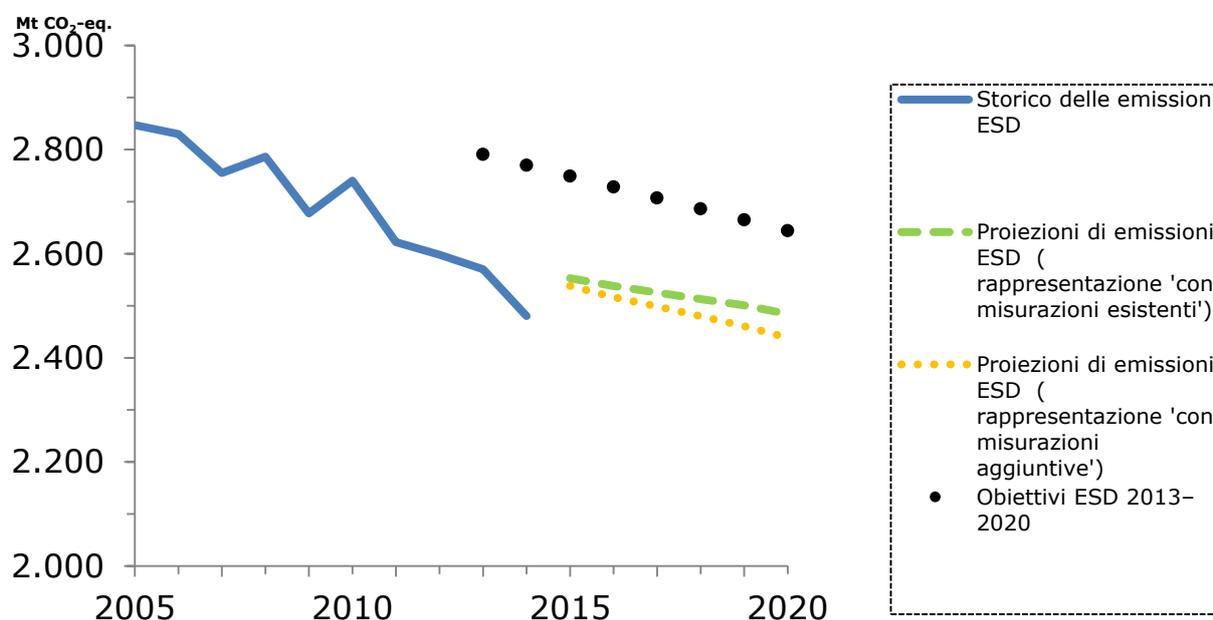


<sup>9</sup> Sulla base delle relazioni sulle emissioni presentate nel 2015. Cfr. anche SWD(2016) 251, pag. 17.

Secondo le proiezioni degli Stati membri comunicate nel 2015, si prevede che le emissioni ESD totali continueranno a diminuire fino al 2020 (figura 3), restando continuamente al di sotto dei valori target a livello dell'UE. Si prevede che 24 Stati membri soddisferanno i propri obiettivi nazionali a livello interno, mentre ci si attende che quattro Stati membri necessiteranno di ulteriori misure o dovranno ricorrere agli strumenti di flessibilità previsti dall'ESD per raggiungere i loro obiettivi<sup>10</sup>.

Fino ad ora, nessun Stato membro ha fatto ricorso agli strumenti di flessibilità previsti dall'ESD in quanto tutti i paesi sembrano rispettare i propri limiti delle emissioni annuali per i primi due anni del periodo di conformità. In futuro si può prevedere che gli strumenti di flessibilità, quali gli scambi con altri Stati membri, saranno utilizzati dagli Stati membri che prevedono di sfiorare i loro limiti di emissione. Benché gli strumenti di flessibilità ai sensi dell'ESD non siano stati ancora sperimentati, continuano a beneficiare di un ampio sostegno, anche dagli Stati membri, nella consultazione delle parti interessate.

**Figura 3: Emissioni ESD totali 2005-2020 effettive e previste**



Fonte: SEE (2015) Tendenze e proiezioni in Europa 2015, aggiornate secondo le cifre degli inventari delle emissioni di marzo 2016. La linea nera tratteggiata rappresenta la traiettoria lineare dei limiti delle emissioni annuali ai sensi dell'ESD per il periodo 2013-2020.

## 5. Risultati della valutazione

In conformità con le linee guida della Commissione, la valutazione ha esaminato la rilevanza, l'efficienza, l'efficacia, la coerenza e il valore aggiunto dell'UE della decisione sulla condivisione degli sforzi. Come stabilito dall'articolo 14 dell'ESD sono stati esaminati anche gli eventuali effetti sulla concorrenza.

### 5.1 Rilevanza

Gli obiettivi dell'ESD restano rilevanti e corrispondono ancora in ampia misura alle esigenze dell'UE. In particolare, permane la necessità di continuare a limitare le emissioni GES antropogeniche e mettere in atto meccanismi appropriati per riflettere appieno il costo sociale dei cambiamenti climatici. L'ESD

<sup>10</sup> Relazione sui progressi compiuti nell'Azione a favore del clima, COM(2015) 576 final.

rimane valida anche per ovviare ai fallimenti del mercato dato che la natura vincolante della decisione contribuisce a fornire segnali di prezzo appropriati per la riduzione delle emissioni.

Le conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2014 sul quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima hanno confermato l'importanza dell'ESD e della sua prosecuzione fino al 2030 insieme a tutti gli elementi di cui alla decisione sulla condivisione degli sforzi per il 2020.

L'adozione dell'accordo di Parigi nel dicembre 2015 conferma l'impegno al più alto livello dell'UE di attuare al proprio interno forti riduzioni delle emissioni dei gas serra anche per l'orizzonte temporale 2030 e oltre. Come precisato nel contributo previsto stabilito a livello nazionale (INDC) l'UE si impegna a ridurre le emissioni all'interno del proprio territorio fino ad arrivare ad almeno il 40% al di sotto dei livelli del 1990 entro il 2030.

## **5.2 Efficacia**

L'Unione europea è sulla buona strada per conseguire l'obiettivo di riduzione delle emissioni GES 2020 nei settori ESD. In base alle relazioni degli Stati membri presentate nel 2015, le emissioni GES nel 2013 e 2014 in tutti gli Stati membri sono state inferiori ai rispettivi limiti annuali per tali anni. Le emissioni 2013 totali contemplate dall'ESD a livello di UE sono state inferiori del 9,7% rispetto alle emissioni 2005. Nel 2014 le emissioni UE contemplate dall'ESD sono scese ulteriormente a un livello inferiore del 12,9% rispetto ai livelli del 2005, ossia al di sotto dell'obiettivo ESD a livello di UE per il 2020. Ciò significa che l'UE è sulla buona strada per raggiungere il proprio obiettivo ESD nel 2020 e che tutti gli Stati membri hanno contribuito alla riduzione delle emissioni GES.

Le riduzioni conseguite rappresentano un notevole miglioramento dei risultati rispetto alla situazione di status quo in cui sono stati fissati per la prima volta gli obiettivi 2020. Le riduzioni delle emissioni sono state finora molto più sostanziali rispetto a quanto previsto nel 2007 quando il Consiglio europeo ha concordato gli obiettivi globali dell'UE in relazione al clima per il 2020 e la Commissione ha eseguito la valutazione d'impatto del pacchetto su clima ed energia. Secondo lo scenario di status quo di tale valutazione d'impatto, si prevedeva che le emissioni ESD a livello dell'UE sarebbero aumentate del 2,4% tra il 2005 e il 2020<sup>11</sup>.

Ad oggi, anche la recessione economica ha prodotto un effetto sulle emissioni GES in alcuni settori ESD (in particolare quello del trasporto merci) e si prevede che tali effetti continueranno a sussistere fino al 2020. Tuttavia molti settori (quali quelli dell'edilizia e dell'agricoltura) contemplati dall'ESD non sono direttamente interessati dalle fluttuazioni nel PIL e sono maggiormente soggetti all'influenza delle strategie politiche, il che porta a concludere che alcune delle riduzioni GES nei settori ESD possano essere attribuite a interventi politici a livello di UE e di Stati membri.

In altre parole, le riduzioni di emissioni realizzate possono essere attribuite in parte alle politiche in materia di clima ed energia e alle misure già implementate dagli Stati membri (tra le quali alcune in risposta all'EDS) e si prevede che continueranno a limitare le emissioni negli anni futuri.

Tale osservazione è inoltre supportata da un'analisi di disaggregazione svolta per il periodo 2005-2012 in relazione alle emissioni CO<sub>2</sub> derivanti dalla combustione di combustibili fossili all'origine di circa l'80% delle emissioni GES totali, in entrambi i settori ETS ed ESD. L'analisi ha concluso che sono le evoluzioni tecnologiche che hanno contribuito in massima parte ad abbattere le emissioni, superando di gran lunga il contributo dei trasferimenti all'interno e tra i settori economici ed anche i fattori chiave delle emissioni correlati al PIL in tempi di crisi economica.

I risultati indicano che le emissioni CO<sub>2</sub> sono diminuite nel complesso dell'11,5% tra il 2005 e il 2012. Le evoluzioni tecnologiche hanno avuto l'impatto più significativo sulla riduzione delle emissioni, conducendo a una riduzione del 18,5% e superando di gran lunga il contributo dei trasferimenti tra settori economici. In generale, le politiche implementate nel campo del clima e dell'energia hanno contribuito notevolmente all'adozione di tecnologie a basso tenore di carbonio, incluse le energie rinnovabili. La crescita dell'attività economica (PIL) ha comportato un aumento del 6,8% nelle

---

<sup>11</sup> SEC(2008) 85/3. Vedi anche *Supporting study for the Evaluation of Decision No. 406/2009/EC (Effort Sharing Decision)*, pag.12

emissioni. Le modifiche strutturali nell'economia (a PIL e intensità di CO<sub>2</sub> costanti in ogni settore economico) hanno determinato un piccolo aumento nelle emissioni dell'1,7%<sup>12</sup>.

Non è stato possibile quantificare la misura in cui la tendenza osservata nelle emissioni storiche e le future tendenze delle emissioni possano ragionevolmente essere attribuite a politiche specifiche. In particolare, è difficile isolare l'impatto dell'ESD sulle politiche climatiche e energetiche nazionali da altre iniziative a livello dell'UE nell'ambito del pacchetto su clima ed energia che hanno un impatto più diretto sui vari fattori chiave delle emissioni.

Mentre alcune parti interessate ritengono che l'ESD sia stato un motore importante per le nuove politiche e misure nazionali in determinati Stati membri, altri pensano che ad oggi l'ESD abbia esercitato un'influenza limitata o inesistente sugli sviluppi delle politiche nazionali. L'impatto dell'ESD sembra anche variare in base allo Stato membro, il che può riflettere la diversa situazione degli Stati membri in relazione ai propri obiettivi ESD, a seconda se debbano intraprendere o meno ulteriori azioni.

La valutazione dell'ESD evidenzia un aumento nell'attuazione di politiche nazionali nei settori ESD nella maggior parte degli anni a partire dal 2007, quando il Consiglio europeo ha concordato gli obiettivi globali dell'UE in relazione al clima per il 2020. Senza l'ESD, le azioni finalizzate a mitigare le emissioni nei settori ESD a livello di Stati membri probabilmente non sarebbero state intraprese, oppure lo sarebbero state ma a ritmo meno sostenuto.

### **5.3 Efficienza**

I costi e i benefici dovuti all'attuazione di misure nei settori ESD sono difficili da quantificare, dato che attualmente è difficile stabilire un collegamento diretto tra molte politiche nazionali in materia di clima ed energia e le riduzioni delle emissioni nei settori dell'ESD. Ciò è anche dovuto al fatto che le politiche e misure comunicate dagli Stati membri contengono informazioni insufficienti sui costi e benefici previsti ed effettivi.

Il beneficio principale associato all'ESD è correlato alle riduzioni delle emissioni GES nei settori contemplati dalla decisione. Oltre ai costi diretti, l'attuazione dell'ESD ha anche fornito potenzialmente una serie di benefici collaterali, quali il miglioramento della qualità dell'aria e della sicurezza energetica.

Un altro beneficio, di natura qualitativa, dell'ESD è che coadiuva gli Stati membri nell'istituire un quadro istituzionale, obiettivi e procedure di raccolta dati e comunicazione per la riduzione delle emissioni nei settori ESD. Tale beneficio risulta più evidente negli Stati membri in cui le politiche che riducono le emissioni in tali settori sono decentrate a livello regionale.

I costi di attuazione dell'ESD sono dovuti legati all'attuazione delle politiche e delle misure nei settori pertinenti e alla comunicazione ESD.

Per quanto riguarda i costi di comunicazione, è stato riscontrato che l'ESD fornisce i risultati in maniera efficiente, benché probabilmente ci sia ancora margine per ridurre gli oneri amministrativi. I costi correlati alla comunicazione e alla conformità sono modesti e ricadono in gran parte sulla Commissione e l'Agenzia europea dell'ambiente. Non c'è alcuna differenza notevole evidente tra Stati membri. Probabilmente si potrebbero ridurre i costi amministrativi a livello di UE, ad esempio mediante controlli di conformità semplificati o meno frequenti.

Per quanto riguarda gli strumenti di flessibilità forniti dall'ESD, tre Stati membri hanno indicato che intendono acquistare AEA da altri, mentre dieci Stati membri intendono vendere AEA. La domanda limitata di tali trasferimenti potrebbe essere dovuta al fatto che l'ESD è ancora nei primi anni di attuazione e che potrebbero esistere altri fattori non esaminati dalla valutazione, che incoraggerebbero gli Stati membri a preferire l'attuazione di azioni interne all'acquisto di AEA da altri Stati membri.

### **5.4 Coerenza**

Le prove emerse dalle interviste con le parti interessate, e, in misura minore, l'analisi della letteratura, suggeriscono che gli obiettivi dell'ESD sono ampiamente coerenti con le altre politiche in materia di

---

<sup>12</sup> Relazione sui progressi compiuti nell'Azione a favore del clima COM(2015) 576 final, pag. 9.

clima ed energia dell'UE, quali l'ETS, l'efficienza energetica e le energie rinnovabili. Le parti interessate hanno rilevato grande coerenza con gli obiettivi dell'UE in materia di efficienza energetica ed energie rinnovabili, benché alcuni di essi abbiano sollevato dubbi sulla coerenza degli obiettivi stessi.

Garantendo flessibilità nel modo in cui gli Stati membri rispettano i propri limiti di emissione, gli obiettivi dell'ESD sono risultati ampiamente coerenti con le politiche nazionali.

Sussiste potenzialmente una mancanza di coerenza tra l'ESD ed altri interventi in relazione all'agricoltura e uso del suolo, variazione dell'uso del suolo e silvicoltura (LULUCF). Parte del problema è correlato ad altri impegni internazionali, piuttosto che alla coerenza con le politiche dell'UE; l'agricoltura è inclusa nell'ESD e nel Protocollo di Kyoto, mentre il LULUCF è compreso nel Protocollo di Kyoto ma non nell'ESD.

Si ritiene inoltre che la coerenza con altri obblighi di comunicazione è considerevole, specialmente con le prescrizioni dell'UE in materia di comunicazione interna ed internazionale. Tuttavia, sono state identificate opportunità di snellimento degli obblighi di comunicazione nell'ambito dell'ESD e della legislazione dell'UE in materia di energia.

## **5.5 Valore aggiunto dell'UE**

Per gran parte degli Stati membri dell'UE, i fattori nazionali di impulso delle politiche prima dell'ESD erano inesistenti o deboli, il che suggerisce che senza l'ESD le azioni probabilmente non sarebbero state intraprese oppure lo sarebbero state a ritmo meno sostenuto.

Dalla valutazione emerge che gli Stati membri con obiettivi GES più rigorosi rispetto a quelli dell'ESD integrati nella propria legislazione nazionale avrebbero probabilmente intrapreso in ogni caso delle azioni in ossequio alle leggi nazionali in questione. Tuttavia, ciò non tiene conto del fatto che la discussione in merito agli obiettivi dell'UE 2020 potrebbe aver contribuito alla definizione di obiettivi nazionali, fornendo la certezza che altri Stati membri dell'UE avrebbero adottato iniziative, se pur minime. Anche laddove esistevano altri fattori di azione all'interno degli Stati membri, si considera che l'ESD abbia esercitato un'influenza positiva aggiuntiva, pur non essendo un fattore primario.

Un altro valore aggiunto importante dell'ESD ad oggi è il rafforzamento della qualità dei dati sulle emissioni e delle proiezioni correlate ai settori ESD a livello nazionale, rafforzamento che ha contribuito a migliorare l'elaborazione delle politiche. La comunicazione annuale delle emissioni, associata all'obbligo di comunicazione delle politiche e misure ogni due anni, nonché le proiezioni, consentono di informare in modo più adeguato gli Stati membri sul progresso non solo delle emissioni GES, ma anche delle politiche in materia di energia e clima. Gli obblighi di comunicazione forniscono anche a loro e ad altri portatori di interessi dell'UE uno strumento per confrontare le proprie prestazioni con quelle di altri paesi dell'Unione europea.

Si è registrato un vasto consenso da parte degli interessati in merito alla necessità di uno strumento come l'ESD anche per il periodo successivo al 2020.

## **5.6 Concorrenza**

La valutazione ha esaminato la possibilità che le politiche e le misure interne implementate dagli Stati membri in risposta all'ESD abbiano distorto il mercato interno dell'UE. A causa della mancanza di dati specifici riguardanti l'impatto di tali misure nazionali sul mercato interno dell'UE, il risultato della valutazione è basato esclusivamente sulle opinioni delle parti interessate.

La maggioranza delle parti interessate ha indicato che l'ESD non ha prodotto alcun impatto, o al massimo un impatto limitato, all'interno dell'UE. Due interlocutori hanno indicato che le politiche di mitigazione nazionali incluse nell'ESD potrebbero limitare il potenziale di crescita dei risultati nel settore agricolo a causa della percezione di un potenziale di mitigazione inferiore in tale settore. Tuttavia, nessun portatore di interessi ha offerto esempi concreti di impatti avversi di politiche e misure nazionali conseguenti all'ESD su imprese o parti di settori specifici.

## 6. Conclusioni

L'ESD è ancora nelle prime fasi di attuazione. Ciò nondimeno, sembra chiaro dalle prove raccolte finora che gli obiettivi dell'ESD abbiano effettivamente incentivato politiche e misure nazionali nuove, promuovendo riduzioni efficaci delle emissioni GES nell'ambito ESD. La maggior parte delle riduzioni di emissioni a partire dal 2009 deriva da evoluzioni tecnologiche e da politiche che hanno favorito la diffusione delle tecnologie a basso tenore di carbonio. Tale effetto è stato rafforzato dal fatto che l'ESD è stato avviato insieme a una serie di altre iniziative in materia di clima ed energia dell'UE nell'ambito del pacchetto 2020, in particolare su efficienza energetica ed energie rinnovabili. Per diversi settori dell'ESD, inclusi edilizia, trasporti, agricoltura e rifiuti, parte delle riduzioni di emissioni ad oggi può essere attribuita a fattori che sono condizionati da interventi politici correlati al pacchetto 2020.

Benché sia emerso che l'ESD ha avuto qualche effetto nello stimolare nuove politiche nazionali in alcuni Stati membri, gli elementi di prova sono insufficienti per quantificare l'impatto complessivo dell'ESD sulle emissioni GES in questa fase. Le prove sui costi diretti delle politiche nazionali attuate in risposta all'ESD sono molto limitate; non è stato possibile valutare tali costi con sicurezza. Ciò è dovuto soprattutto al fatto che le politiche e le misure nazionali comunicate dagli Stati membri ad oggi forniscono informazioni insufficienti in merito ai costi e ai benefici previsti ed effettivi.

Si è riscontrato che l'ESD ha comportato un onere amministrativo aggiuntivo limitato a livello di Stati membri, benché ci sia il margine per ridurre ulteriormente i costi amministrativi a livello di UE, per esempio mediante controlli di conformità semplificati o meno frequenti.

L'ESD resta coerente con le altre politiche dell'UE in materia di clima ed energia. La consultazione pubblica ha evidenziato un ampio consenso tra le parti interessate sul fatto che la necessità di uno strumento come l'ESD continuerà a sussistere dopo il 2020.

Si è riscontrato che l'ESD garantisce un valore aggiunto attraverso l'azione dell'UE. È emerso un ampio consenso tra le parti interessate degli Stati membri sul fatto che l'ESD ha rafforzato la consapevolezza in merito al potenziale di mitigazione nei settori ESD e contribuisce a istituire nuovi quadri nazionali istituzionali e giuridici. Esso ha anche migliorato il coordinamento della mitigazione GES nei settori ESD e tra governi nazionali, regionali e locali.

Le parti interessate non hanno presentato elementi di prova che dimostrino che le politiche nazionali derivanti dall'ESD abbiano distorto indebitamente la concorrenza nel mercato interno dell'UE.