



CONFINDUSTRIA

Obiettivi nazionali
vincolanti per la
riduzione entro il 2030
di emissioni di gas a
effetto serra nei settori
non compresi dalla
Direttiva Emissions
Trading

Luglio 2016

Introduzione

Il 20 luglio, la Commissione Europea ha proposto un pacchetto di misure relative al contributo richiesto agli Stati Membri nei settori non compresi dalla Direttiva sullo Scambio di Quote di Emissione (Emissions Trading Scheme - ETS), cioè il **settore residenziale, l'agricoltura, la gestione dei rifiuti e i trasporti**, al fine di conseguire l'obiettivo vincolante europeo di riduzione di gas a effetto serra a livello domestico del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, stabilito dal Consiglio Europeo di ottobre 2014.

Il Pacchetto risponde al mandato del Consiglio Europeo e integra la riforma della Direttiva Emissions Trading, che regola il contributo del settore della produzione di energia e dell'industria all'obiettivo di riduzione al 2030 e che è attualmente al vaglio delle istituzioni europee.

Le misure proposte si inseriscono nella strategia europea per il conseguimento di un'Unione dell'Energia e tengono conto dell'**Accordo globale sul clima** raggiunto a Parigi a dicembre 2015, che ha stabilito un obiettivo a lungo termine di contenere l'aumento della temperatura globale al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli pre-industriali e un'ambizione a contenere tale aumento al di sotto di 1.5°C.

Nel contesto dell'obiettivo al 2030, i settori regolati dalla Direttiva Emissions Trading dovranno ridurre le emissioni del 43% rispetto ai livelli del 2005, mentre i **settori non-ETS del 30%**.

Sulla base degli attuali trend di emissione e delle normative in vigore, la Commissione UE stima che l'UE non potrà conseguire gli obiettivi per il 2030 senza ulteriori normative vincolanti, come quelle proposte e altre che saranno adottate entro la fine dell'anno (revisione della Direttiva sulle Fonti Rinnovabili, Revisione della Direttiva sull'Efficienza Energetica e della Direttiva sulla Performance energetica degli edifici).

Il Pacchetto contiene **due proposte legislative**:

- Regolamento sugli obiettivi vincolanti per gli Stati Membri che stabilisce il contributo dei settori non-ETS nel periodo 2021-2030 ("Effort Sharing")
- Regolamento per l'inclusione nell'obiettivo 2030 delle emissioni dell'uso dei terreni, la modifica dell'uso dei terreni e delle foreste ("LULUCF")

Inoltre, è accompagnato da **due documenti di orientamento strategico**:

- Strategia per la decarbonizzazione di tutti i settori dell'economia
- Strategia per una mobilità a bassi livelli di emissioni

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, contestualmente alla "Strategia europea per una mobilità a basso tenore di carbonio", la Commissione UE ha avviato **due consultazioni pubbliche**:

- Revisione dei Regolamenti sulle emissioni di CO2 per auto e furgoni
- Preparazione della normativa sulle emissioni di CO2 dei veicoli commerciali leggeri

Le due proposte legislative e i documenti strategici dell'Esecutivo comunitario saranno ora sottoposti al vaglio degli Stati Membri in Consiglio e del Parlamento Europeo. Il negoziato inter-istituzionale si annuncia lungo e particolarmente complesso per via delle pesanti ricadute sulle economie nazionali. Confindustria farà le debite valutazioni sulle implicazioni per il sistema industriale nazionale e si attiverà nei tavoli istituzionali nazionali e europei coinvolti nell'iter legislativo nel corso dei prossimi mesi.

1. Obiettivi nazionali vincolanti per i settori non-ETS

Il **Regolamento sul contributo dei settori non-ETS**, una volta che sarà adottato dal Consiglio e dal Parlamento UE al termine del negoziato, sarà direttamente applicabile dagli Stati Membri e modifica l'attuale Decisione UE 406/2009/CE sull'“**Effort Sharing**”, che stabilisce tale contributo fino al 2020.

La proposta è rivolta alle pubbliche amministrazioni e gli **impatti sui vari stakeholder (industria e consumatori)** dipenderanno dalla natura e dal campo di applicazione delle misure nazionali e europee che verranno adottate.

Per quanto riguarda l'Italia, la Commissione UE ha fissato **un obiettivo di riduzione nei settori non-ETS del 33%**. Gli obiettivi nazionali sono stati definiti sulla base del peso di ciascuna economia in termini di PIL pro-capite e il contributo di ciascuno Stato Membro varia da 0% a 40%.

Come richiesto dal Consiglio Europeo del 2014, sono stati rafforzati i **meccanismi di flessibilità** per il conseguimento dell'obiettivo di riduzione nei settori non-ETS da parte degli Stati Membri.

Per gli Stati Membri che hanno obiettivi di riduzione nazionali al di sopra sia dell'obiettivo medio a livello UE che del proprio potenziale di riduzione efficace dal punto di vista dei costi, e per gli Stati Membri che non hanno ricevuto quote di emissione gratuite per l'industria nel 2013, viene introdotto un **meccanismo di flessibilità (one off)**, che prevede che si possa facilitare il conseguimento degli obiettivi non-ETS tramite la cancellazione di quote gratuite. Sulla base di tali criteri fissati dalla Commissione UE, **l'Italia è stata esclusa da questo tipo di flessibilità**, che è stata concessa solo ad alcuni Stati Membri: Belgio, Danimarca, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Austria, Finlandia, Svezia.

Nella proposta di Regolamento la Commissione UE stabilisce che in caso di **deviazione da parte dello Stato Membro** rispetto alla traiettoria di riduzione stabilita, lo Stato

Membro dovrà sottoporre un piano d'azione per assicurare il rispetto dell'obiettivo. Il piano di azione dovrà esser parte integrante dei **piani nazionali climatici ed energetici** richiesti ad ogni Stato Membro e sarà incluso nella **Governance dell'Unione dell'Energia**, sulla quale la Commissione UE adoterà una proposta legislativa prima della fine dell'anno. I Piani nazionali dovranno includere l'obiettivo annuale di emissione stabilito dal presente Regolamento.

La Commissione UE osserva che altre **misure a livello europeo** contribuiranno al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione non-ETS e richiederanno ulteriori sforzi all'industria: la normativa sui gas fluorurati (F-gas), la riduzione delle emissioni di CO₂ dei veicoli stradali, la performance energetica degli edifici, le fonti rinnovabili, l'efficienza energetica e l'economia circolare (gestione dei rifiuti e progettazione del prodotto). **La Commissione UE precisa che gli obiettivi nazionali finali saranno stabiliti solo quando la proposta sarà formalmente adottata.**

2. Agricoltura

Il Consiglio Europeo del 2014 aveva posto l'accento sul potenziale di mitigazione delle emissioni offerto dal settore dell'agricoltura (agricoltura sostenibile, forestazione etc.).

Pertanto, la Commissione ha adottato **una proposta di Regolamento sull'inclusione del settore agricolo e dell'uso dei terreni** nel conseguimento dell'obiettivo nazionale.

Il Regolamento, che aggiorna la Decisione 529/2013 CE, stabilisce nuove regole per il conteggio delle emissioni di gas serra e delle rimozioni derivanti dall'uso dei terreni, il cambiamento d'uso e dalle foreste (**Land Use Land Use Change and Forests – LULUCF**), con l'obiettivo di assicurare che il settore LULUCF non generi emissioni nette.

In particolare, vengono definite regole per il conteggio delle emissioni dalla deforestazione e riforestazione, dalla gestione delle colture e delle zone umide, dalla gestione delle foreste, dei prodotti legnosi e di eventi non derivanti non antropogenici che generano emissioni nelle foreste.

La misura consentirà un **uso "limitato"** delle rimozioni nette da alcuni usi dei terreni e cambiamenti all'uso, **stabilito per ciascuno Stato Membro**. L'utilizzo di questa possibilità è stabilito fino ad un quantitativo massimo europeo di 280 milioni di tonnellate di CO₂ per il periodo 2021-2030.

Per quanto riguarda **l'Italia**, il contributo di queste azioni rispetto all'obiettivo nazionale di riduzione di emissioni del 33% è stato fissato dalla Commissione UE a **11,5 milioni di tonnellate CO₂ per tutto il periodo 2021-2030**. Alla Francia è stato concesso il contributo più alto (58,2 mln ton CO₂), seguita dalla Spagna (29,2) e dall'Irlanda (26,8).

Al fine di una maggiore efficacia dei costi nella riduzione complessiva dei costi, gli Stati Membri **potranno trasferire ad altri Stati Membri parte delle loro quote annuali di emissione.**

3. Decarbonizzazione dell'Economia

Nella Comunicazione sulla decarbonizzazione dell'economia, la Commissione UE propone un strategia olistica, che coinvolge tutti i settori dell'economia nella transizione verso un futuro "a basse emissioni" e che comporterà una trasformazione dei modelli di business e di investimento e del sistema di incentivi.

La strategia dovrebbe stimolare la crescita e l'occupazione e consentire all'UE di diventare leader nelle fonti rinnovabili e nella produzione di beni e di servizi ad alta efficienza energetica, una tra le 10 priorità nel programma della Commissione Juncker. In tale contesto, la Commissione UE sollecita gli Stati Membri a rafforzare le politiche e le misure al livello nazionale, regionale e locale.

La Comunicazione si rivolge in particolare ai settori dei trasporti, edilizia, agricoltura, rifiuti, uso dei terreni, foreste.

Per quanto riguarda i **trasporti**, la Commissione rinvia alla strategia specifica per una mobilità a basse emissioni di carbonio presentata nel Pacchetto.

Riguardo al **settore dell'edilizia**, la Commissione sta procedendo con la revisione dell'attuale normativa sull'efficienza energetica e presenterà una **proposta legislativa in autunno**, che comprenderà anche un quadro finanziario per il rinnovo degli edifici e la definizione di protocolli volontari per le industrie che vorranno intraprendere azioni nell'ambito del riciclo dei rifiuti da costruzione e demolizione.

Per il settore dell'**agricoltura**, la nuova riforma della Politica Agricola Comune (PAC) prevede già strumenti nuovi e misure per la promozione dell'azione in favore del clima. Anche la revisione delle politiche sull'uso dei fertilizzanti nell'UE contribuiranno alla riduzione delle emissioni in questo settore.

Per l'**uso dei terreni** e le **foreste**, nuove proposte creeranno ulteriori incentivi per l'assorbimento del carbonio nelle attività legate a questi settori.

Il settore dei **rifiuti**, che attualmente è il secondo dopo quello agricolo come fonte di emissioni di gas diversi dall'anidride carbonica, è stato sottoposto a revisione grazie alle nuove proposte della Direttiva quadro sui rifiuti e della Direttiva sulle discariche, presentate dalla Commissione UE ("Pacchetto Economia Circolare") lo scorso anno e attualmente al vaglio delle istituzioni europee.

La Commissione UE osserva che una serie di **principi guida** ispirano l'azione verso la decarbonizzazione dell'economia: sulla base dei principi di **equità** e **solidarietà** la

Commissione ha proposto obiettivi nazionali per il 2030 differenziati, tenendo conto del PIL di ogni Stato membro.

I livelli degli obiettivi nazionali per gli Stati membri più ricchi sono poi adattati tra loro per riflettere l'**efficacia rispetto ai costi**; la **flessibilità** ispira un sistema in cui gli Stati membri possono ridurre le emissioni congiuntamente, in un certo numero di settori e nel tempo, riflettendo anche la diversa struttura delle proprie economie (a tal fine è permesso lo scambio delle quote di emissioni tra gli Stati membri o lo sviluppo di progetti per la riduzione delle emissioni in altri Stati membri).

Infine, la Commissione propone che le azioni di cattura del carbonio e di riduzione le emissioni dal suolo e dalle foreste avvengano sempre nel rispetto dell'**integrità ambientale** del quadro climatico UE.

In questo impianto normativo, è lasciata agli Stati membri la facoltà di stabilire le **misure più appropriate** per trarre i benefici del passaggio ad una economia a basso tenore di carbonio e raggiungere i propri obiettivi.

Un'ampia gamma di iniziative saranno essenziali a tal fine. In primo luogo, le azioni previste nell'ambito dell'**Economia circolare** intendono "chiudere il cerchio" nel ciclo di vita dei prodotti tramite un più ampio tasso di riciclo e riuso, sfruttando al massimo il valore delle materie prime e dei rifiuti.

Nel corso di quest'anno, la Commissione presenterà anche una **strategia integrata per la ricerca, innovazione e competitività**.

L'UE ha già fatto sforzi per allineare gli **investimenti privati** agli obiettivi climatici e di efficienza delle risorse: ne sono un esempio il sistema ETS di scambio di emissioni che attribuisce un prezzo al carbonio e le politiche di tassazione per i settori non-ETS. Ulteriori azioni intraprese per incentivare gli investimenti sono i green bond e l'iniziativa UE sull'Unione del mercato dei capitali.

L'UE si è impegnata a destinare **il 20% del Quadro finanziario pluriennale** alle azioni climatiche. Oltre il 50% degli investimenti nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici (EFIS) sono legati al cambiamento climatico e la stessa politica di coesione dell'UE sostiene la transizione a basso tenore di carbonio e progetti per il periodo post-2020.

La Commissione UE prevede che la transizione ridurrà l'**occupazione nei mercati tradizionali** legati ai combustibili fossili (soprattutto industrie ad alta intensità di carbonio), mentre saranno creati **nuovi posti di lavoro** legati alle fonti rinnovabili, all'efficienza energetica e all'elettrificazione dei mezzi di trasporto. L'Esecutivo comunitario ritiene che sia importante anticipare e mitigare l'impatto sociale della transizione in specifiche regioni e settori socio-economici anche attraverso i Fondi strutturali europei e i Fondi di investimento.

4. Trasporti

Per quanto riguarda il settore dei **trasporti**, la Commissione Europea ha presentato la “Strategia europea per una mobilità a basso tenore di carbonio”. Già nel 2011 il **Libro bianco sui trasporti** aveva fissato come obiettivo di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra di almeno il 60% entro il 2050 rispetto al 1990. La nuova strategia intende proporre misure realistiche, efficaci, efficienti, proporzionate e nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà.

La strategia perseguirà tre obiettivi: assicurare un sistema di trasporti più efficace, promuovere energie alternative a basso tenore di carbonio nel settore dei trasporti, promuovere i veicoli a basse/zero emissioni. L’ambito di applicazione riguarda soprattutto il **trasporto stradale**, responsabile di oltre il 70% delle emissioni di gas ad effetto serra provenienti dai trasporti e di gran parte dell’inquinamento atmosferico, sebbene gli altri settori dei trasporti siano incoraggiati a contribuire.

L’ammodernamento tecnologico delle case automobilistiche europee, la riconquista della fiducia dei consumatori dopo gli scandali sulle emissioni degli autoveicoli e il contributo dei produttori di energia dovrebbero essere messe a vantaggio di una crescita sostenibile e di nuovi posti di lavoro.

Per agevolare questo tipo di transizione la Commissione UE intende procedere ad una **revisione del quadro normativo**.

Per assicurare trasporti più efficienti a livello di costi energetici e di emissioni è importante prevedere i giusti segnali di prezzo e tener conto delle esternalità: a tal proposito, la Commissione Europea ha intenzione di approdare a sistemi di **pedaggio stradale** basati sulla distanza in chilometri effettivi percorsi, per riflettere meglio i principi “chi inquina paga” e “chi usa paga”.

La Commissione UE sta sviluppando standard per sistemi elettronici di riscossione dei pedaggi grazie alle **revisione** della Direttiva 2004/52/CE e della Decisione 2009/750/CE concernenti il **Servizio europeo di telepedaggio (SET)**. Con la **revisione della Direttiva Eurovignette** (1999/62/CE), la Commissione è invece intenzionata a tener conto dei diversi gradi di inquinamento da gas ad effetto serra inclusi nel pedaggio del trasporto merci ed estenderla anche ad alcune tipologie di autobus, pullman ed autovetture e furgoni.

La Commissione UE è poi impegnata nello sviluppo di piani di seconda generazione per l’attuazione di una **rete transeuropea dei trasporti** (TEN-T) modernizzata e multimodale.

Il settore dei trasporti è quello che dipende maggiormente dal petrolio (94%). Superare questa dipendenza significa anche ridurre le importazioni e sviluppare una leadership europea nel campo dei **biocarburanti avanzati**. Questi ultimi saranno molto importanti nel settore dell’aviazione ma anche dei camion e pullman. Si prevede una crescita

nell'utilizzo del **gas naturale** nell'ambito dei trasporto marittimo e come alternativa al diesel nei camion e pullman. Il potenziale del gas naturale potrà essere sfruttato al meglio con l'utilizzo di bio-metano e metano sintetico.

Sulla base della Direttiva sulle **infrastrutture per carburanti alternativi** (2014/94/UE), da novembre 2016 gli Stati membri dovranno predisporre **stazioni di ricarica per veicoli elettrici** e che utilizzano gas naturale disponibili al pubblico ed opzionalmente anche stazioni di rifornimento di idrogeno.

Nuovi **test in condizioni di guida reali** (regolamento 2016/427/UE e regolamento 2016/646/UE) entreranno rapidamente in vigore per riconquistare la fiducia dei consumatori dopo i recenti scandali legati alle emissioni automobilistiche. È stata sviluppata una nuova **procedura internazionale di test per i veicoli leggeri**, su cui si baseranno i nuovi standard post- 2020 per automobili e furgoni, che ha trovato il consenso del comitato tecnico lo scorso giugno.

La Commissione sta lavorando anche al miglioramento delle informazioni per i consumatori grazie ad **etichettature delle automobili** che indichino le emissioni, al fine di guidare la scelta dei consumatori ed incentivare l'uso di combustibili alternativi.

Al momento nell'UE non esistono **standard di efficienza** né **schemi di monitoraggio per furgoni, autobus e pullman**. Al tal proposito, la Commissione sta lavorando su due proposte: una sulla certificazione delle emissioni di anidride carbonica e il consumo di carburante di questi veicoli e una per il monitoraggio dei dati.

La Commissione sta poi procedendo alla **revisione della Direttiva sui veicoli puliti** (2009/33/CE), che introduce obblighi di sostenibilità negli appalti pubblici dell'UE.

In seno all'Assemblea dell'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile (ICAO) di quest'anno, l'UE si è impegnata a raggiungere l'obiettivo di una crescita del **trasporto aereo** che sia neutrale dal punto di vista delle emissioni di carbonio a partire dal 2020. Per dare seguito a ciò, l'UE provvederà ad una revisione del sistema Emissions Trading per rispettare gli obiettivi nel settore dell'aviazione.

Nel corso di quest'anno l'UE punta ad un accordo globale per la rendicontazione delle emissioni di gas ad effetto serra provenienti dal **trasporto marittimo** a livello dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO).

Per maggiori informazioni: Barbara Mariani b.mariani@confindustria.eu