



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.1.2008
COM(2008) 30 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**Due volte 20 per il 2020
L'opportunità del cambiamento climatico per l'Europa**

{COM(2008) 13 definitivo}
{COM(2008) 16 definitivo}
{COM(2008) 17 definitivo}
{COM(2008) 18 definitivo}
{COM(2008) 19 definitivo}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**Due volte 20 per il 2020
L'opportunità del cambiamento climatico per l'Europa**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

Il 2007 ha segnato una svolta nella politica dell'UE in materia di clima e di energia. L'Europa si è mostrata pronta ad assumere un ruolo guida su scala mondiale nell'affrontare il cambiamento climatico, nel raccogliere la sfida di un'energia sicura, sostenibile e competitiva e nel fare dell'economia europea un modello di sviluppo sostenibile nel XXI secolo. L'opinione pubblica ha riconosciuto in modo deciso l'esigenza di affrontare il cambiamento climatico e di adeguare l'Europa alle nuove realtà connesse al taglio delle emissioni di gas serra e allo sviluppo di proprie risorse energetiche rinnovabili e sostenibili. Si è raggiunto un consenso politico all'inserimento di questo tema al centro del programma politico dell'Unione in quanto questione essenziale per l'Unione, di importanza fondamentale ai fini della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, e avente un rilievo primario nelle relazioni dell'Europa con i suoi partner di tutto il mondo. Sia il Parlamento europeo¹ che il Consiglio europeo hanno sostenuto questo approccio.

La determinazione europea è dimostrata dall'accordo raggiunto dal Consiglio europeo del marzo 2007 in merito alla definizione di obiettivi precisi e giuridicamente vincolanti. Tale decisione non è stata presa con leggerezza; la posta in gioco è molto alta e per la prosperità dell'economia europea è necessario trovare la giusta via da seguire. È ormai provato che un'eventuale inazione avrebbe conseguenze paralizzanti per l'economia mondiale; essa costerebbe, secondo la relazione Stern², dal 5 al 20% del PIL globale. Parallelamente, i prezzi raggiunti recentemente dal petrolio e dal gas hanno messo in chiaro che la competizione per le risorse energetiche diviene ogni anno più accanita, e che investire nell'efficienza energetica e nelle risorse rinnovabili può essere molto fruttuoso. È in tale contesto che i leader europei si sono impegnati a promuovere una trasformazione dell'economia europea che richiederà un grande sforzo politico, sociale ed economico. Tuttavia il cambiamento offre anche un'opportunità di modernizzare l'economia europea, orientandola verso un futuro in cui la tecnologia e la società si adegueranno a nuove esigenze e l'innovazione offrirà nuove opportunità di crescita e di occupazione.

Il Consiglio europeo ha definito due obiettivi principali:

¹ Risoluzione del Parlamento europeo sul cambiamento climatico, adottata il 14 febbraio 2007 (P6_TA(2007)0038).

² HM Treasury, Relazione Stern sull'economia del cambiamento climatico, 2006 http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm

- realizzare entro il 2020 una riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra di almeno il 20%, che aumenterà al 30% a condizione che altri paesi sviluppati si impegnino ad "analoghe riduzioni delle emissioni e che i paesi in via di sviluppo economicamente più avanzati si impegnino a contribuire adeguatamente sulla base delle loro responsabilità e capacità rispettive".
- Raggiungere entro il 2020 una quota di energie rinnovabili pari al 20% del consumo dell'UE.

Il Consiglio europeo ha convenuto che per realizzare questi ambiziosi obiettivi è bene che ciascuno Stato membro sappia cosa gli viene richiesto, e che gli obiettivi stessi siano giuridicamente vincolanti. Ciò significa che si potranno utilizzare appieno gli strumenti di governo e che il settore privato sarà messo in condizione di avere nel lungo periodo la fiducia necessaria a giustificare gli investimenti richiesti per fare dell'Europa un'economia a basso consumo di carbonio e ad elevata efficienza energetica.

La determinazione del Consiglio europeo ha confermato ai nostri partner internazionali che l'UE è pronta a mettere in pratica le intenzioni espresse. Ciò ha dato dei frutti alla Conferenza delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, tenutasi a Bali nel dicembre 2007. Il ruolo dell'Unione europea è stato essenziale nella definizione della tabella di marcia per un nuovo, ampio accordo sulla riduzione delle emissioni, da varare entro il 2009. Ciò ha rafforzato la determinazione dell'UE a proseguire la lotta al cambiamento climatico e a mettere in atto il principio per cui i paesi sviluppati possono e dovrebbero impegnarsi a ridurre del 30% le proprie emissioni entro il 2020. L'UE dovrebbe mantenere il suo ruolo guida nei negoziati relativi ad un ambizioso accordo internazionale.

Il prossimo passo consiste nel mettere in pratica l'orientamento politico dell'UE. Il pacchetto di misure proposte dalla Commissione europea configura un percorso coerente e di ampio respiro diretto a preparare l'Europa alla transizione verso un'economia a basso livello di emissioni. Il pacchetto dimostra che gli sforzi richiesti sono giustificati: le misure sono concepite in modo da rafforzarsi vicendevolmente, esse offrono un'adeguata opportunità di mantenere lo slancio e di dare seguito alle ambizioni europee in materia di cambiamento climatico, di sicurezza energetica e di competitività.

Garantire la prosperità dell'Europa in un periodo di cambiamenti

L'economia europea ha l'arduo compito di adeguarsi alle esigenze di un'economia a basso livello di emissioni e con un approvvigionamento energetico sicuro. È un compito che si può realizzare, per di più aprendo la porta a nuove opportunità. Le politiche rivolte a prevenire il cambiamento climatico possono realmente dare un forte impulso alla crescita e alla creazione di posti di lavoro in Europa. L'Europa può dimostrare che i cambiamenti necessari sono conciliabili con la messa a punto di un'economia competitiva e vivace per il XXI secolo. Il passaggio ad un'economia a basso consumo di carbonio dovrà inoltre essere accompagnato da un adeguato coinvolgimento delle parti sociali, in particolare a livello settoriale.

Sebbene per affrontare il cambiamento climatico sia necessario un impegno globale, l'Europa si trova nella necessità di agire subito. Quanto più l'Europa indugia, tanto più alto sarà il costo dell'adeguamento. Quanto prima essa passerà all'azione, tanto maggiore sarà l'opportunità di usare le competenze e le tecnologie esistenti per promuovere l'innovazione e la crescita sfruttando il vantaggio derivante dall'agire in anticipo. L'opinione pubblica globale è chiaramente schierata, e l'UE può assumerne la guida delineando un accordo internazionale sul cambiamento climatico per il periodo successivo al 2012.

Contenendo le emissioni di gas a effetto serra e accrescendo la quota delle energie rinnovabili secondo gli obiettivi concordati dai capi di Stato e di governo l'UE riduce considerevolmente la propria dipendenza dalle importazioni di petrolio e di gas. Questo limita l'esposizione dell'economia comunitaria a prezzi energetici crescenti e volatili, inflazione, rischi geopolitici e altri rischi connessi a catene di approvvigionamento inadeguate, che non tengono il passo della domanda globale.

Questa transizione comporta una vasta gamma di opportunità:

- per il 2020 si prevede una riduzione pari a circa 50 miliardi di euro³ delle importazioni di petrolio e gas, con un aumento della sicurezza energetica e dei vantaggi per i cittadini e le imprese dell'UE. Se gli attuali prezzi al barile dovessero divenire la norma, il risparmio derivante dalla riduzione delle importazioni sarebbe ancora maggiore.
- Le tecnologie per le energie rinnovabili hanno già un fatturato di 20 miliardi di euro e hanno creato 300 000 posti di lavoro. Una quota del 20% di energie rinnovabili dovrebbe comportare per il 2020 la creazione di quasi un milione di posti di lavoro nel settore, un numero che potrebbe crescere se l'Europa utilizzerà il proprio potenziale per divenire un leader mondiale in questo campo. Inoltre il settore delle energie rinnovabili ha un'elevata intensità di mano d'opera; esso si basa su numerose piccole e medie imprese e distribuisce posti di lavoro e sviluppo in ogni angolo d'Europa: altrettanto vale per l'efficienza energetica degli edifici e dei prodotti.
- Promuovendo l'adozione di tecnologie a basso tenore di carbonio nelle imprese si può convertire la sfida del cambiamento climatico in un'opportunità per l'industria europea. L'ecoindustria, che già adesso dà lavoro a 3,4 milioni di persone in Europa, ha un forte potenziale di crescita. Le tecnologie "verdi" non sono monopolio di alcuna zona dell'Europa, sono piuttosto una parte sempre più importante di un settore che fattura attualmente 227 miliardi di euro l'anno e che offre concreti vantaggi a chi accede per primo al relativo mercato.

Questa circostanza è alla base del consenso politico per il cambiamento e della decisione del Consiglio europeo di passare all'azione.

La struttura delle proposte si basa su due fattori: in primo luogo, le proposte sono concepite in modo che gli obiettivi vengano raggiunti con la massima efficacia rispetto ai costi. In secondo luogo, lo sforzo richiesto ai singoli Stati membri e ai singoli settori produttivi rimane equilibrato e proporzionato, e viene tenuto conto delle specifiche circostanze. Nello sviluppare le proposte la Commissione ha tenuto a mente le esigenze di equità e di solidarietà.

³ Questa stima si basa su un prezzo del barile di greggio pari a 61 US \$.

I principi fondamentali

Il pacchetto di misure risponde a un invito, rivolto alla Commissione dal Consiglio europeo, a presentare proposte specifiche. I leader europei hanno al tempo stesso messo a punto un'intesa politica sui principi alla base delle proposte.

Il dispositivo predisposto dalla Commissione è stato concepito nel rispetto dei principi definiti dal Consiglio europeo. In particolare, nel convertire le finalità generali dell'UE in obiettivi specifici per i singoli Stati membri si è perseguito il consenso politico necessario per attuare il cambiamento e coinvolgere l'opinione pubblica.

Le proposte si fondano su cinque principi chiave:

- occorre realizzare gli obiettivi: per convincere gli europei che il cambiamento è reale, per incoraggiare gli investitori e per provare ai partner di tutto il mondo la serietà delle intenzioni dell'UE. Le proposte devono quindi essere abbastanza forti ed efficaci da risultare credibili, ed essere corredate da meccanismi di monitoraggio e di applicazione.
- Gli sforzi richiesti ai vari Stati membri devono essere equi. In particolare, alcuni Stati membri sono maggiormente in grado di finanziare i necessari investimenti. Le proposte devono essere abbastanza flessibili da tenere conto delle diverse posizioni di partenza degli Stati membri e delle differenti circostanze.
- I costi devono essere ridotti al minimo: l'adeguamento dev'essere predisposto in modo da avere un costo limitato per l'economia dell'UE. Nel definire la struttura ottimale occorrerà tenere conto anzitutto del costo del cambiamento e delle sue conseguenze per la competitività globale dell'UE, l'occupazione e la coesione sociale.
- L'UE deve guardare oltre il 2020 e considerare ulteriori tagli delle emissioni di gas serra, per realizzare l'obiettivo di dimezzarle entro il 2050. Occorre quindi promuovere lo sviluppo tecnologico e far sì che il sistema possa profittare dell'introduzione di nuove tecnologie, usando gli strumenti a disposizione per favorire l'innovazione e per creare un vantaggio concorrenziale nelle tecnologie energetiche e industriali pulite.
- L'UE deve fare tutto il possibile per promuovere un ampio accordo internazionale sul taglio delle emissioni di gas a effetto serra. Le proposte sono concepite per mostrare che l'Unione è pronta ad agire più a fondo nel quadro di un accordo internazionale, innalzando l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra dal minimo del 20% a un ambizioso 30%.

Gli strumenti per realizzare gli obiettivi

Aggiornare il sistema di scambio di emissioni

Il sistema europeo di scambio delle emissioni si è dimostrato uno strumento pionieristico per incentivare la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra attraverso un meccanismo di mercato. Tale sistema impone alle imprese di restituire diritti di emissione equivalenti alle loro emissioni di CO₂. Questo sistema di "limitazione e scambio", nella forma attuale, comporta che i diritti di emissione sono assegnati dagli Stati membri alle imprese, previa approvazione dei piani nazionali da parte della Commissione. Poiché le imprese che riducono le emissioni possono rivendere i diritti inutilizzati e quelle che non hanno diritti sufficienti per

coprire le proprie emissioni possono comprarne, si è sviluppato un mercato dei diritti. Quindi le imprese che investono per ridurre le emissioni fruiscono dei ricavi della vendita di diritti, stimolando inoltre l'innovazione e introducendo cambiamenti dove essi sono più efficaci rispetto ai costi. Il sistema copre in tutta l'UE circa 10 000 impianti industriali, tra cui centrali elettriche, raffinerie e acciaierie, responsabili di circa la metà delle emissioni di CO₂ dell'UE.

Da una revisione del sistema è emersa tuttavia l'esigenza di rafforzarlo e aggiornarlo per metterlo all'altezza dei nuovi obiettivi. L'effetto di incentivazione del sistema attuale si è ridotto perché nella prima fase (2005-2007) i permessi sono stati concessi generosamente. La struttura del sistema, con i piani nazionali di assegnazione, comporta un rischio di distorsione della concorrenza e del mercato interno. Anche il campo di applicazione del sistema, in termini di settori economici e di gas contemplati, ha limitato la sua capacità di provocare riduzioni delle emissioni.

Il sistema riveduto si baserebbe sulle esperienze positive compiute finora e sarebbe concepito in modo da dare nuovo impulso ad un'economia dall'impatto climatico minore.

- Il campo di applicazione del sistema verrebbe esteso ad altri gas ad effetto serra oltre il CO₂⁴ e a tutte le principali fonti di emissione industriali. Per ridurre l'onere amministrativo, gli stabilimenti industriali che emettono meno di 10 000 tonnellate di CO₂ non sarebbero tenuti a partecipare al sistema, a condizione che vengano applicate misure equivalenti per garantire che contribuiscano adeguatamente agli sforzi di riduzione delle emissioni.
- La soluzione più adeguata per il mercato interno sarebbe un sistema di scambio di emissioni armonizzato e applicato nell'intera Unione, con regole comuni per garantire condizioni eque. I piani nazionali di assegnazione sarebbero sostituiti dalla vendita all'asta o dalla assegnazione libera in base a regole uniche per l'intera UE. I diritti immessi sul mercato verrebbero ridotti di anno in anno per garantire entro il 2020 una riduzione del 21%, rispetto ai livelli del 2005, delle emissioni coperte dal sistema.

Il settore della generazione di elettricità, responsabile di gran parte delle emissioni, sarebbe assoggettato all'asta integrale già dall'avvio del nuovo sistema nel 2013. La maggior parte degli altri settori produttivi, nonché il trasporto aereo, passerebbero gradualmente all'asta integrale, fino a entrarvi pienamente nel 2020.

Le aste verrebbero gestite dagli Stati membri e i relativi proventi confluirebbero nei bilanci nazionali. Le aste sarebbero comunque aperte, qualsiasi operatore potrebbe comprare diritti in qualsiasi Stato membro. L'asta genererà entrate considerevoli, che gli Stati membri potranno utilizzare per contribuire al passaggio ad un'economia a basso consumo di carbonio, promuovendo le attività di ricerca e sviluppo in settori quali le energie rinnovabili e la cattura e l'immagazzinamento del carbonio, aiutando i paesi in via di sviluppo o incentivando le persone meno abbienti ad investire nell'efficienza energetica. Gli Stati membri dovrebbero impegnarsi ad utilizzare a questo scopo almeno il 20% dei proventi delle aste.

⁴ Ossia l'N₂O derivante dalla produzione di acidi e le emissioni di PFC del settore dell'alluminio.

- Nell'ambito del protocollo di Kyoto i paesi industrializzati possono attuare una parte dei loro impegni di riduzione delle emissioni investendo in progetti di riduzione delle emissioni in altri paesi, specie in quelli in via di sviluppo, nel quadro del meccanismo per lo sviluppo pulito (Clean Development Mechanism - CDM)⁵. Ciò comporta il vantaggio di adempiere agli obblighi di riduzione delle emissioni ad un costo minore e di promuovere il trasferimento ai paesi in via di sviluppo di tecnologie per la riduzione dei consumi di carbonio. Il meccanismo per lo sviluppo pulito si è dimostrato efficace per ridurre le emissioni e consente talvolta opzioni più convenienti di quelle disponibili in Europa. Vi è tuttavia il rischio che un ricorso troppo ampio al meccanismo, aumentando la disponibilità di crediti e riducendo di conseguenza la domanda di diritti di emissione, possa diluire l'efficacia del sistema di scambio di emissioni, con l'effetto di ridurre l'incentivazione dei governi e delle imprese a promuovere la limitazione delle emissioni nel proprio paese. In tal modo si ridurrebbe anche l'efficacia del sistema di scambio di emissioni come principale elemento propulsivo del passaggio alle energie rinnovabili.

Nel quadro del nuovo sistema di scambio di emissioni le imprese continueranno ad avere accesso al meccanismo per lo sviluppo pulito, ma l'utilizzazione dei crediti acquisiti mediante tale meccanismo sarà limitata ai livelli dell'attuale periodo di attuazione del sistema di scambio di emissioni. Ciò permetterà un accesso più ampio al meccanismo una volta siglato un accordo internazionale che consenta all'UE di passare rapidamente all'obiettivo, più ambizioso, di ridurre le emissioni del 30% qualora vi sia un consenso internazionale in materia. Un'apertura dell'accesso al meccanismo incentiverebbe tra l'altro i paesi terzi ad aderire all'accordo internazionale, nella consapevolezza che ne potrebbe derivare un flusso di investimenti e di tecnologia dall'Europa.

Riduzione dei gas ad effetto serra al di fuori del sistema di scambio di emissioni

Dal momento che il sistema di scambio di emissioni riveduto coprirà meno della metà delle emissioni di gas a effetto serra, occorre un quadro comunitario per gli impegni nazionali relativi alle rimanenti emissioni, che copra settori quali le costruzioni, i trasporti, l'agricoltura, i rifiuti e gli stabilimenti industriali che non raggiungono la soglia di inserimento nel sistema di scambio di emissioni. A questi settori verrebbe chiesto di ridurre le emissioni del 10% rispetto ai livelli del 2005, con obiettivi specifici per ciascuno Stato membro. Una parte di tale riduzione sarebbe dovuta a misure dell'UE, ad esempio norme più rigide sulle emissioni delle automobili e sui carburanti, o a disposizioni per promuovere l'efficienza energetica a livello comunitario, ma per il resto gli Stati membri sarebbero liberi di decidere dove concentrare i propri sforzi e quali misure introdurre per realizzare il cambiamento. Gli Stati membri avrebbero anche accesso ai crediti del meccanismo per lo sviluppo pulito, a copertura di almeno un terzo del loro sforzo di riduzione.

⁵ È anche prevista l'attuazione congiunta per i progetti riguardanti altri paesi industrializzati nel quadro degli obiettivi di Kyoto.

Una nuova fase per le energie rinnovabili

Il Consiglio europeo di marzo 2007 ha dedicato particolare attenzione alle energie rinnovabili, Scegliendo di definire per l'intera UE uno specifico obiettivo, corredato da precisi obiettivi nazionali, i leader dell'UE hanno riconosciuto lo speciale contributo che le energie rinnovabili possono dare alla riduzione delle emissioni e al miglioramento della sicurezza energetica. La quota delle energie rinnovabili sul consumo totale nell'UE è attualmente dell'8,5%. Occorre aggiungervi un altro 11,5% per raggiungere l'obiettivo del 20% nel 2020. Ciò richiederà ingenti investimenti in tutta l'UE, ma i costi relativi si ridurranno quando gli altri produttori di energia subiranno i costi dei diritti di emissione e i prezzi crescenti del petrolio e del gas.

Gli Stati membri hanno possibilità differenti di ricorso alle energie rinnovabili, e dovranno fare sforzi di differente entità per raggiungere l'obiettivo generale di una quota del 20% di energie rinnovabili sul consumo complessivo dell'UE. Il Consiglio europeo ha espresso alcune considerazioni che andrebbero tenute a mente nel definire gli obiettivi nazionali. Tali obiettivi dovrebbero essere equi e tenere conto dei punti di partenza e dei potenziali nazionali, tra cui la quota attuale di energie rinnovabili e il mix energetico, in particolare le tecnologie a basso consumo di carbonio.

La proposta della Commissione si basa su un metodo in base al quale il 50% dello sforzo aggiuntivo viene ripartito equamente tra gli Stati membri, mentre l'altra metà viene modulata in base al PIL pro capite. Inoltre gli obiettivi vengono modificati per tenere conto di una proporzione degli sforzi già compiuti dagli Stati membri che hanno accresciuto negli ultimi anni la quota di energie rinnovabili utilizzate. Il metodo di assegnazione, combinato a un nuovo meccanismo di flessibilità, indica che il mandato del Consiglio europeo è stato pienamente rispettato.

Le opzioni per sviluppare le energie rinnovabili variano da uno Stato membro all'altro. Alcuni dispongono di un potenziale di energia eolica, altri di energia solare o di biomassa. Gli Stati membri sono nella posizione ideale per decidere dove concentrare gli sforzi. Tuttavia, dati i tempi lunghi necessari per mettere a regime una fonte di energia rinnovabile e considerando che gli investitori richiedono condizioni certe, è importante che gli Stati membri abbiano una chiara visione di dove intendano concentrare gli interventi. Ciascuno Stato membro presenterà un piano d'azione nazionale per definire le modalità di realizzazione degli obiettivi e consentire un'efficace verifica dei risultati. Poiché è necessario uno sforzo particolare per ridurre le emissioni e accrescere la sicurezza di approvvigionamento energetico del settore dei trasporti, il Consiglio europeo ha stabilito l'obiettivo minimo di un 10% di biocarburanti sostenibili sul consumo totale di benzina e di gasolio per autotrazione.

Anche il costo dello sfruttamento del potenziale di energia rinnovabile varia. Alcuni investimenti possono produrre risultati a breve termine ed essere commercialmente proficui; tuttavia, man mano che queste opzioni vengono sfruttate, le alternative divengono più costose. Nondimeno, i costi di produzione sono destinati a ridursi con il crescere dei volumi prodotti. Per tali ragioni gli Stati membri hanno bisogno di un certo grado di flessibilità. A condizione che l'obiettivo generale dell'UE sia raggiunto, gli Stati membri dovrebbero poter contribuire allo sforzo complessivo dell'UE nel settore delle energie rinnovabili, anche fuori dei propri confini. Se gli Stati membri possono raggiungere i rispettivi obiettivi contribuendo allo sviluppo delle energie rinnovabili in un altro Stato membro, ridurranno i propri costi di adeguamento e al tempo stesso offriranno all'altro Stato membro un utile flusso di ricavi. Sostituendo la prospettiva europea a quella nazionale si concentrerebbero gli investimenti

nelle zone dell'UE dove la produzione è più efficiente; ciò ridurrebbe di una cifra compresa tra 2 e 8 miliardi di euro la spesa richiesta per raggiungere l'obiettivo.

Tale investimento in un altro Stato membro non richiede di trasferire fisicamente le risorse, superando ostacoli geografici e tecnici. Esso può essere effettuato mediante garanzie di origine trasferibili (che comprovano che l'energia rinnovabile è stata prodotta). La proposta istituirà tali strumenti, da usare parallelamente agli attuali regimi nazionali di sostegno delle energie rinnovabili. In tal modo l'obiettivo generale sarà realizzato al minor costo possibile.

Un maggior ricorso alle energie rinnovabili richiede un adattamento del quadro regolamentare per le energie da fonte convenzionale; bisogna infatti abolire le barriere superflue di tipo regolamentare, amministrativo e di programmazione che ostacolano lo sviluppo delle energie rinnovabili. La proposta intende creare l'ambiente adatto per lo sviluppo delle energie rinnovabili.

Il Consiglio europeo ha infine approvato un obiettivo minimo a parte per la quota di biocarburanti sostenibili nei trasporti dell'UE. Anche se i biocarburanti sono la sola alternativa praticabile per i trasporti nel futuro prevedibile, un aumento del loro uso presuppone che vengano definiti criteri relativi alla loro sostenibilità ambientale. Per i biocarburanti che concorrono a costituire la quota del 10% il regime proposto prevede criteri minimi sulle emissioni di gas ad effetto serra. Inoltre esso introduce criteri vincolanti sulla biodiversità e vieta alcuni tipi di cambio di destinazione dei suoli. Questo sistema, una volta adottato, sarà il più completo al mondo nel suo genere e si applicherà sia ai biocarburanti prodotti internamente che a quelli importati. Le disposizioni succitate sono essenziali per garantire che i vantaggi ambientali dei biocarburanti siano superiori agli eventuali svantaggi. La Commissione al tempo stesso è impegnata a promuovere, in tutte le sue politiche, un rapido sviluppo della seconda generazione di biocarburanti. Essa seguirà con attenzione gli sviluppi del mercato e le relative conseguenze sui prodotti alimentari, sull'energia e sugli altri usi industriali della biomassa, e agirà ove appropriato.

Il ruolo dell'efficienza energetica

Un elemento essenziale del quadro è l'obiettivo comunitario di conseguire entro il 2020, grazie al risparmio, una riduzione del 20% del consumo di energia. Ciò comporterebbe per l'UE un risparmio di circa 100 miliardi di euro e ridurrebbe le emissioni di quasi 800 milioni di tonnellate all'anno. È uno dei principali modi per ridurre le emissioni di CO₂.

I trasporti, l'edilizia e una maggiore efficienza nella generazione, trasmissione e distribuzione dell'elettricità offrono altrettante opportunità, da cogliere utilizzando insieme la legislazione e l'informazione; ciò risparmierebbe ai consumatori l'impatto di costi sempre più alti per l'energia. Attraverso le norme sui prodotti si può accrescere l'efficienza di una vasta gamma di articoli, dai televisori alle automobili, dai dispositivi di riscaldamento all'illuminazione stradale. Grazie a una migliore etichettatura, il 75% dei prodotti acquistati è di classe "A". Questi risparmi consentono ai consumatori privati di affrontare meglio gli aumenti dei costi energetici, e stimolano gli investimenti per l'energia e l'occupazione. Per realizzare l'obiettivo di un risparmio del 20% occorrerà un forte impegno a tutti i livelli: pubbliche autorità, operatori economici e cittadini.

Guardare oltre il 2020: creare il potenziale di ulteriori riduzioni delle emissioni

Negli ultimi dieci anni la tecnologia è avanzata a grandi passi. Grazie alle tecnologie relative alle energie rinnovabili lo sfruttamento commerciale dell'energia eolica e solare ha raggiunto un livello senza precedenti. Il criterio dell'efficienza energetica si riflette in prodotti che vanno dalla semplice lampadina ai più complessi macchinari industriali. Tuttavia occorre accelerare tale processo se si vogliono raggiungere gli obiettivi europei per l'ambiente e l'energia e se si vuole sfruttare appieno il potenziale commerciale delle tecnologie in questo campo. Il Piano strategico europeo per le tecnologie energetiche⁶ userà tutti gli strumenti dell'UE per preservare il primato europeo nelle tecnologie sostenibili. Il cambiamento climatico e l'energia sono stati individuati come i primi campi cui l'Istituto europeo di tecnologia potrebbe dedicarsi.

Una questione di particolare interesse è quella concernente *la cattura e l'immagazzinamento del carbonio*. L'energia fossile resterà per decenni la prima fonte energetica mondiale. Le riserve di carbone saranno necessarie per rifornire l'Europa di energia e per far fronte al forte aumento della domanda già in corso in molti paesi in via di sviluppo. Ma per rispettare l'obiettivo di dimezzare entro il 2050 le emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990 occorre poter sfruttare il potenziale energetico del carbone senza provocare una crescita drammatica delle emissioni. Per tale ragione il Consiglio europeo ha accolto con favore le azioni svolte in precedenza per fare della cattura e dell'immagazzinamento del carbonio la tecnologia d'elezione per le nuove centrali elettriche, compresa la creazione di 12 centrali dimostrative entro il 2015.

Servono disposizioni europee affinché la cattura e l'immagazzinamento del carbonio abbiano un quadro adeguato nel mercato interno e i relativi benefici rientrino nel sistema di scambio di emissioni. È un aspetto importante del pacchetto: chi investe nella cattura e nell'immagazzinamento del carbonio deve poter contare sul fatto che risparmierà i costi affrontati dalla concorrenza nel quadro del sistema di scambio di emissioni, e che vigono misure di sicurezza adeguate per giustificare investimenti a lungo termine. Verrà predisposta un'iniziativa industriale europea per riunire i soggetti principali e dare un impulso coerente alla nuova tecnologia.

Per finanziare le centrali dimostrative e avviare lo sfruttamento commerciale saranno richiesti investimenti ingenti, dell'ordine di varie decine di miliardi di euro. Dato che il bilancio comunitario non può contribuirvi in misura significativa, tali investimenti dovranno basarsi su partenariati pubblico-privato, alimentati principalmente dai bilanci nazionali e da investimenti privati. Ovviamente i governi nazionali potranno usare a tal fine i proventi delle aste di diritti di emissione. Per il settore privato l'ineluttabilità del passaggio alla cattura e all'immagazzinamento del carbonio comporta un effettivo vantaggio commerciale per le imprese di generazione di elettricità pronte a entrare in tale mercato. Tuttavia, quanto più tardi inizierà questo processo, tanto più i responsabili delle politiche dovranno considerare l'opzione di imporre l'uso delle tecnologie di cattura e immagazzinamento del carbonio come unica soluzione.

⁶ Un piano strategico europeo per le tecnologie energetiche - Verso un futuro a bassa emissione di carbonio COM(2007) 723 del 22.11.2007.

Attuare il cambiamento

La Commissione ha valutato varie opzioni e considerato differenti scenari, tenendo conto dell'esigenza di elaborare un'impostazione che limiti i costi subiti dall'economia comunitaria nel corso del cambiamento, in modo che questo rientri nell'approccio della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Non ci si può attendere che cambiamenti dell'entità prevista possano avvenire senza uno sforzo economico, ma la Commissione ritiene che attraverso un'adeguata concezione si possano limitare i costi allo 0,5% del PIL all'anno fino al 2020. Si dà maggiore spazio alla prosperità e alla crescita agendo in questo modo piuttosto che evitando di agire.

Per attuare al costo minimo gli obiettivi dell'UE, le proposte della Commissione si basano sull'esperienza del sistema di scambio di emissioni e lasciano per quanto possibile l'iniziativa al mercato. Inoltre viene garantita alle decisioni nazionali la massima flessibilità possibile nei limiti imposti dagli obiettivi nazionali specifici.

- Il prezzo determinato dal futuro sistema di scambio di emissioni sarà abbastanza elevato da far sì che tutte le imprese abbiano un forte interesse commerciale a evitare il costo dei diritti.
- L'asta dei dritti incentiverà il ricorso a impianti più efficienti.
- Per i tagli alle emissioni non coperte dal sistema di scambio gli Stati membri potranno seguire differenti strategie volte a garantirne la riduzione, in base alle specifiche circostanze nazionali.
- Gli Stati membri hanno la facoltà di definire il proprio mix energetico⁷ e di promuovere le energie rinnovabili in vari modi. L'introduzione di un sistema che consente agli Stati membri di integrare i propri obiettivi in materia di energie rinnovabili attraverso la collaborazione con altri Stati membri lascia al livello nazionale la scelta sulla portata della produzione nazionale di tali energie.
- Gli aiuti di Stato possono essere legittimamente utilizzati per promuovere l'obiettivo di ridurre le emissioni e di accrescere il ricorso alle energie rinnovabili. Ma nel ricorrere agli aiuti di Stato si deve mantenere il giusto equilibrio tra un generoso sostegno ad aiuti ben mirati in favore della tutela dell'ambiente e la salvaguardia della concorrenza. Una concorrenza efficace è essenziale affinché gli strumenti di mercato svolgano adeguatamente la loro funzione. La nuova disciplina degli aiuti di Stato stabilirà in quali modi gli Stati membri potranno utilizzare gli aiuti per promuovere un livello più elevato di tutela dell'ambiente, anche nel settore energetico. Gli aiuti di Stato possono non soltanto controbilanciare l'inadeguatezza del mercato a riflettere i costi ambientali, ma anche incoraggiare le imprese a adottare processi più compatibili con l'ambiente o a investire in tecnologie più "verdi". Nella nuova disciplina si riconosce in particolare che gli aiuti di Stato possono essere giustificati laddove costi di produzione più elevati determinino difficoltà di accesso al mercato per le energie rinnovabili. Alle energie rinnovabili viene

⁷ Il Consiglio europeo del marzo 2007 ha ricordato che la Politica energetica per l'Europa "rispetterà appieno la scelta degli Stati membri riguardo al mix energetico" e ha confermato che "spetta a ciascuno Stato membro decidere se fare affidamento o meno sull'energia nucleare", sottolineando che "questo dovrà avvenire migliorando ulteriormente la sicurezza nucleare e la gestione dei rifiuti radioattivi".

garantito tutto il sostegno necessario per affrontare il mercato. Inoltre la nuova disciplina introduce la possibilità di considerare il ricorso agli aiuti di Stato per la cattura e l'immagazzinamento del carbonio e fornisce certezza giuridica al sistema di scambio di emissioni.

Le speciali esigenze dei settori produttivi ad alta intensità energetica

I settori produttivi ad elevata intensità energetica costituiscono un elemento importante del tessuto economico dell'UE. Tali settori saranno esposti a particolari sfide durante la transizione ad un'economia compatibile con il clima. Oltre a subire l'aumento del costo dell'elettricità essi dovrebbero, in quanto fonti rilevanti di emissioni, partecipare alle aste di diritti di emissione, affrontando quindi un costo aggiuntivo da cui saranno esenti i loro concorrenti dei paesi che non perseguono il contenimento del carbonio. Oltre a riflettersi sulla competitività e sull'occupazione, questa situazione comporta il rischio che la produzione e l'inquinamento che ne deriva si trasferiscano in paesi privi di una politica di limitazione del carbonio. Vari settori ad alta intensità energetica, tra cui quelli dei metalli ferrosi e non ferrosi, quello della pasta da carta e della carta e quello dei prodotti a base minerale hanno espresso preoccupazione. È stato anche menzionato l'impatto dei prezzi dell'elettricità su determinati settori, che una volta adeguatamente accertato dovrà essere affrontato.

Tali questioni verrebbero affrontate nel quadro di un ampio accordo internazionale, ma in assenza di un tale accordo o di una significativa azione unilaterale da parte dei concorrenti nei settori ad elevata intensità energetica, l'UE deve entrare in azione per garantire condizioni eque.

Pertanto le proposte prevedono una serie di azioni. Il criterio per accertare che vi è necessità di agire consisterebbe nel dimostrare che i costi aggiuntivi non potrebbero essere trasferiti senza una perdita significativa di quota di mercato a favore di concorrenti meno efficienti in termini di limitazione del carbonio di paesi terzi. I settori che soddisfino tale criterio riceverebbero in parte o per intero gratuitamente i loro diritti di emissione. Questo processo verrebbe seguito da un'analisi dedicata all'impatto dei negoziati internazionali, da cui potrebbero scaturire proposte concernenti, per esempio, l'adeguamento della quota di diritti concessi gratuitamente o l'obbligo per gli importatori di partecipare alle aste di diritti per acquistare diritti al pari dei concorrenti comunitari, nella misura in cui tale sistema risulti compatibile con gli impegni in sede OMC.

Capacità di investimento

Il Consiglio europeo ha riconosciuto che il grado di ambizione delle proposte comporterà sforzi effettivi da parte degli Stati membri. La Commissione ha pertanto valutato attentamente l'impatto economico delle proposte, raffrontandolo alla capacità di ciascuno Stato membro di effettuare l'investimento richiesto. Considerato che il costo complessivo per l'economia europea è stimato in poco meno dello 0,5% del PIL fino al 2020, la Commissione ritiene che a nessuno Stato membro dovrebbe essere richiesto un investimento che diverga eccessivamente da tale media approssimativa. In considerazione di ciò le richieste specifiche rivolte a ciascuno Stato membro sono state modulate per consentire agli Stati membri con un reddito minore di effettuare investimenti di livello realistico. La modulazione si ripercuote su tre differenti aspetti delle proposte.

- Gli obiettivi nazionali di riduzione dei gas ad effetto serra non coperti dal sistema di scambio di emissioni.
- Gli obiettivi nazionali relativi alla quota del consumo energetico comunitario da coprire con energie rinnovabili.
- I diritti nell'ambito del sistema di scambio di emissioni, che sono stati ripartiti in modo da accrescere la quantità distribuita agli Stati membri con un reddito minore.

Questo approccio consentirà a tutti gli Stati membri di affrontare obiettivi realistici e attuabili. A tutti gli Stati membri sarà richiesto uno sforzo, ma ciò aprirà la strada alla realizzazione dell'ambizione dell'Europa di trasformarsi in un'economia autenticamente rispettosa del clima.

Conclusioni

L'Europa del 2050 sarà molto differente da quella di oggi, e questa differenza si evidenzierà più che altrove nel modo in cui faremo fronte alle nostre esigenze energetiche e nel rispetto che avremo per il mondo intorno a noi. Questa visione ispira oggi un gran numero di europei, che si rendono conto della disponibilità di alternative e di stili di vita che consentono all'Europa di proseguire il proprio percorso di crescita e di occupazione prendendo al tempo stesso la guida degli sforzi globali per limitare il cambiamento climatico. Esistono anche nuove opportunità, nuove tecnologie che l'Europa è in grado di sfruttare, e nuove possibilità per i produttori e i fornitori.

Le proposte della Commissione avviano l'Europa verso il futuro, esse vogliono fornire il quadro e lo stimolo necessari per mettere in pratica le ambizioni politiche delineate dall'Unione europea nella primavera del 2007 e ribadite alla conferenza di Bali. Si tratta insomma di un elemento centrale dello sforzo dell'Europa per modernizzare la propria economia in vista delle sfide del XXI secolo.