



Bruxelles, 22.1.2014
COM(2014) 15 final

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

Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030

{SWD(2014) 15 final}
{SWD(2014) 16 final}

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

Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030

1. INTRODUZIONE

Dal 2008, anno in cui l'UE ha adottato il primo pacchetto di misure per il clima e l'energia, sono stati ottenuti notevoli risultati. L'UE è ora sulla buona strada per conseguire gli obiettivi del 2020 concernenti la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e le energie rinnovabili; miglioramenti significativi sono stati registrati anche sul fronte dell'intensità energetica grazie a edifici, prodotti, processi industriali e veicoli più efficienti. Tali risultati assumono una rilevanza ancora maggiore se si considera che dal 1990 l'economia europea è cresciuta di circa il 45% in termini reali. Gli obiettivi 20-20-20 per le emissioni di gas a effetto serra, le energie rinnovabili e il risparmio energetico hanno svolto un ruolo chiave nell'indurre questi progressi e nel sostenere l'occupazione di oltre 4,2 milioni di persone in varie ecoindustrie¹, favorendo una crescita continua anche durante la crisi.

Riquadro 1: Principali risultati dell'attuale quadro per le politiche dell'energia e del clima

L'Unione si è prefissa tre obiettivi da conseguire entro il 2020 che riguardano la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (20%), la quota di energia proveniente da fonti rinnovabili (20%) e l'incremento dell'efficienza energetica (20%). Grazie alle attuali politiche energetiche e climatiche si stanno compiendo importanti progressi verso il conseguimento di tali obiettivi 20-20-20:

- nel 2012 le emissioni di gas a effetto serra sono diminuite del 18% rispetto al 1990 e, con le politiche attuali, si prevede un'ulteriore riduzione rispetto al medesimo anno del 24% e del 32%, rispettivamente nel 2020 e nel 2030;
- nel 2012 la percentuale di energia finale consumata rappresentata da energie rinnovabili è arrivata al 13% e dovrebbe aumentare ulteriormente, salendo al 21% nel 2020 e al 24% nel 2030;
- alla fine del 2012 era installato nell'UE circa il 44% degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili presenti nel mondo (escluse le centrali idroelettriche);
- tra il 1995 e il 2011 l'intensità energetica dell'economia dell'Unione europea si è ridotta del 24%, mentre il miglioramento registrato dal comparto industriale si è attestato intorno al 30%;
- tra il 1995 e il 2010 l'intensità di carbonio dell'economia dell'Unione europea si è ridotta del 28%.

Dal 2008 molte cose sono cambiate. L'aspetto più evidente è l'impatto della crisi economica e finanziaria, che ha inciso sulla capacità d'investimento degli Stati membri. I prezzi dei combustibili fossili restano alti, con ripercussioni negative sui costi dell'energia e sulla bilancia commerciale dell'Unione. Nel 2012 la fattura delle importazioni di gas e petrolio

¹ Dati Eurostat sul settore dei beni e dei servizi ambientali.

dell'UE ammontava a più di 400 miliardi di euro, ossia al 3,1% del PIL dell'Unione. Si è verificato un evidente spostamento del centro di gravità della domanda di energia a livello mondiale verso le economie emergenti, in particolare la Cina e l'India. Le famiglie e gli utilizzatori industriali, nel contempo, sono sempre più interessati dall'aumento dei prezzi dell'energia e dalle differenze di prezzo rispetto a molti partner commerciali dell'Unione, in modo particolare gli Stati Uniti. Lo sviluppo del mercato interno dell'energia è stato accompagnato dall'insorgere di nuovi rischi di frammentazione. Il sistema di scambio di quote di emissione (ETS) dell'UE non stimola in modo soddisfacente gli investimenti in tecnologie a basse emissioni di carbonio, accrescendo così le probabilità che nuove politiche nazionali mettano a rischio le condizioni eque che l'ETS dovrebbe creare. Le tecnologie per le energie rinnovabili sono ora mature e i costi sono notevolmente scesi, ma il rapido sviluppo di fonti energetiche rinnovabili pone oggi nuove sfide per il sistema energetico. Molti prodotti che consumano energia sono diventati più efficienti e i consumatori beneficiano di un effettivo risparmio energetico e finanziario.

Allo stesso tempo, ci sono state nuove conferme del probabile carattere antropogenico dei cambiamenti climatici e della necessità di ridurre in modo significativo e prolungato le emissioni di gas a effetto serra per limitare ulteriori alterazioni del clima terrestre².

È giunto pertanto il momento di riflettere su questi sviluppi e sul quadro politico di cui abbiamo bisogno per il 2030. In linea con le risposte dei portatori di interesse alla consultazione avviata con il Libro verde³, è necessario proseguire verso il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio che assicuri a tutti i consumatori un'energia competitiva e a prezzi ragionevoli, crei nuove opportunità di crescita e occupazione, garantisca una maggiore sicurezza dell'approvvigionamento energetico e riduca la dipendenza dalle importazioni per l'Unione nel suo insieme. Occorre assumere l'ambizioso impegno di ridurre ulteriormente le emissioni di gas a effetto serra, in linea con le tabelle di marcia per il 2050⁴ che indicano il percorso da seguire per realizzare tale obiettivo in modo efficiente sotto il profilo dei costi; bisogna, inoltre, agire in tempo in vista dei prossimi negoziati relativi a un accordo internazionale sul clima. È necessario garantire quanto prima la certezza regolamentare a chi investe in tecnologie a basse emissioni di carbonio e incentivare la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione, nonché l'ampliamento di scala e l'industrializzazione delle catene di approvvigionamento per le nuove tecnologie. Tutti questi interventi devono tenere conto della realtà economica e politica del momento e basarsi sull'esperienza relativa all'attuale quadro politico.

In questo contesto, il quadro politico per il 2030 dovrebbe basarsi sul pieno conseguimento degli obiettivi 20-20-20, oltre che sui seguenti aspetti:

- assunzione di un impegno ambizioso per ridurre le emissioni di gas a effetto serra in linea con le tabelle di marcia per il 2050, con un approccio efficiente sotto il profilo dei costi che consenta di rispondere alle sfide relative ad abbordabilità, competitività, sicurezza dell'approvvigionamento e sostenibilità e che tenga conto delle circostanze economiche e politiche del momento;
- semplificazione del quadro politico europeo e simultaneo miglioramento della complementarità e della coerenza di obiettivi e strumenti;

² Climate Change 2013: The Physical Science Basis (Cambiamenti climatici 2013: fondamento nella scienza fisica); gruppo di lavoro I dell'IPCC, sintesi destinata ai responsabili politici, ottobre 2013.

³ COM(2013) 169: Libro verde su un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030.

⁴ COM(2011) 885: "Tabella di marcia per l'energia 2050"; COM(2011) 112: "Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050".

- all'interno di tale quadro dell'UE, assicurazione della flessibilità necessaria agli Stati membri per definire una transizione a un sistema a basse emissioni di carbonio che sia consona alle circostanze nazionali, al mix energetico prescelto e alle rispettive esigenze in termini di sicurezza energetica e che consenta di mantenere al minimo i costi;
- rafforzamento della cooperazione regionale tra gli Stati membri, al fine di aiutarli ad affrontare le sfide comuni in materia di energia e di clima con maggiore efficienza sotto il profilo dei costi e a portare avanti nel contempo l'integrazione dei mercati evitando le distorsioni;
- valorizzazione dello slancio da cui è scaturito lo sviluppo di energie rinnovabili con la definizione di una politica fondata su un approccio più efficiente sotto il profilo dei costi, che rafforzi la dimensione europea e che dia priorità all'ulteriore integrazione del mercato interno dell'energia e a una concorrenza priva di distorsioni;
- chiara comprensione dei fattori che determinano i costi dell'energia, in modo che sia possibile definire politiche basate su fatti e dati comprovati e che si possa distinguere chiaramente tra ciò che la politica nazionale e unionale può influenzare e ciò che invece non rientra in questa sfera di influenza; assicurazione che la competitività delle imprese e l'accessibilità dei prezzi dell'energia per i consumatori siano fattori determinanti nella definizione degli obiettivi del quadro politico e degli strumenti necessari per realizzarli;
- miglioramento della sicurezza energetica e simultanea transizione verso un sistema energetico competitivo e a basse emissioni di carbonio attraverso azioni comuni, integrazione dei mercati, diversificazione delle importazioni, sviluppo sostenibile di fonti energetiche autoctone, investimenti nelle infrastrutture necessarie, risparmio energetico nell'uso finale e sostegno alla ricerca e all'innovazione;
- maggiori certezze per gli investitori grazie a segnali chiari sull'evoluzione che il quadro politico subirà dopo il 2020, nonché alla garanzia che i cambiamenti sostanziali che riguardano obiettivi e strumenti esistenti non saranno realizzati prima di tale data;
- equa ripartizione degli sforzi tra gli Stati membri che rifletta le circostanze specifiche e le capacità di ciascuno.

La presente comunicazione delinea un quadro per le future politiche dell'UE in materia di energia e clima e avvia un processo inteso ad arrivare a un'interpretazione unanime delle modalità secondo le quali portarle avanti negli anni a venire.

2. ELEMENTI CHIAVE DEL QUADRO

Il Libro verde della Commissione ha avviato una consultazione intesa ad ottenere pareri sugli obiettivi delle politiche energetiche e climatiche per il 2030, al fine di individuare la serie di obiettivi e la strutturazione degli stessi ritenute più appropriate. Tra i portatori di interesse è emerso un ampio consenso sul fatto che sia opportuno definire un nuovo obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, sebbene ci sia discordanza circa il livello di ambizione⁵. Sono stati registrati pareri divergenti anche sulla necessità di fissare nuovi

⁵ http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702_green_paper_2030_en.htm

obiettivi in materia di energie rinnovabili e di efficienza energetica per progredire ulteriormente verso l'orizzonte 2030.

L'analisi della valutazione d'impatto pubblicata unitamente a questo quadro ha esaminato vari obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (35%, 40% e 45%). I risultati di tale analisi confermano le conclusioni della tabella di marcia per l'energia 2050⁶, vale a dire che i costi della transizione verso un sistema a basse emissioni di carbonio non presentano differenze sostanziali rispetto ai costi che sarebbe necessario sostenere in ogni caso per rinnovare un sistema energetico obsoleto, far fronte all'aumento dei prezzi dei combustibili fossili e conformarsi alle politiche climatiche ed energetiche vigenti. I costi del sistema energetico, corrispondenti al 12,8% del PIL nel 2010, dovrebbero tuttavia aumentare nel periodo fino al 2030 a un livello corrispondente a circa il 14% del PIL. Ci sarà d'altro canto una significativa riduzione della spesa per i carburanti, cui farà da contraltare l'aumento della spesa per le apparecchiature innovative con elevato valore aggiunto; questa evoluzione incentiverà gli investimenti in prodotti e servizi innovativi, promuoverà l'occupazione e la crescita e migliorerà la bilancia commerciale dell'Unione. Un contesto economico favorevole e una politica industriale mirata, come indicato nella comunicazione di accompagnamento sulla rinascita industriale⁷, dovrebbero aiutare l'industria e le imprese a trarre vantaggio da queste opportunità.

Alla luce dell'esperienza tratta dall'attuale quadro per il 2020, si può desumere che gli obiettivi europei e nazionali, sebbene possano spingere gli Stati membri ad agire in modo deciso e promuovere la crescita delle industrie emergenti, non sempre hanno garantito l'integrazione del mercato, l'efficienza sotto il profilo dei costi e una concorrenza priva di distorsioni. La valutazione d'impatto indica che la definizione di un obiettivo primario per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra rappresenta il percorso dal costo minore per passare a un'economia a basse emissioni di carbonio, che a sua volta dovrebbe condurre a un aumento della quota di energie rinnovabili e a un risparmio energetico nell'Unione.

Alla luce dell'esperienza maturata e dei risultati ottenuti con le politiche attuali, la Commissione propone di designare quale punto focale della politica energetica e climatica dell'UE a orizzonte 2030 un nuovo obiettivo, ossia una riduzione del 40% delle emissioni interne di gas a effetto serra rispetto al 1990, percentuale da ripartire tra i settori che rientrano nell'ETS e quelli esclusi da tale sistema⁸. L'obiettivo di riduzione per i settori non ETS sarebbe ripartito tra gli Stati membri (vedasi oltre). Esso sarebbe inoltre associato a un obiettivo principale coerente a livello europeo, ossia portare la quota di energie rinnovabili ad almeno il 27% lasciando la flessibilità agli Stati membri di definire obiettivi nazionali. Il modo migliore per realizzare un risparmio energetico ottimale nel 2030 sarà analizzato in modo più dettagliato nel riesame della direttiva sull'efficienza energetica, che sarà completato nel corso del 2014.

La maggiore flessibilità per gli Stati membri sarà accompagnata da un forte quadro di governance a livello europeo al fine di realizzare gli obiettivi fissati dall'UE in materia di energie rinnovabili e di risparmio energetico in modo coerente con il conseguimento degli obiettivi nazionali ed europei di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, nonché nel rispetto dei più ampi principi della politica energetica europea, compresi il funzionamento e

⁶ COM(2011) 885

⁷ COM(2014) 14

⁸ Il settore ETS copre 11 000 impianti fissi operanti nel settore della produzione di energia e della trasformazione che sono importanti utilizzatori di energia.

l'ulteriore integrazione del mercato interno dell'energia e la realizzazione di un sistema energetico competitivo, sicuro e sostenibile.

2.1 Obiettivo per le emissioni di gas a effetto serra

La Commissione propone di fissare l'obiettivo, da raggiungere entro il 2030, di ridurre le emissioni di gas a effetto serra nell'UE del 40% rispetto al 1990. È importante notare che le politiche e le misure attuate e previste dagli Stati membri in relazione ai rispettivi obblighi attuali di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra continueranno ad avere effetto dopo il 2020. Se attuate in modo completo e pienamente efficace, tali misure dovrebbero permettere di ridurre le emissioni del 32% rispetto al 1990. Il perseguimento di questo obiettivo richiederà uno sforzo costante ma la percentuale di riduzione dimostra che l'obiettivo proposto per il 2030 è realizzabile. È importante tuttavia condurre continue attività di valutazione per tenere conto della dimensione internazionale e garantire che l'Unione continui a seguire il percorso dal costo minore per passare a un'economia a basse emissioni di carbonio.

Gli sforzi per il conseguimento dell'obiettivo a livello dell'UE devono essere ripartiti tra il settore ETS e i risultati collettivi attesi dagli Stati membri nei settori che non rientrano nell'ETS. Entro il 2030 il settore ETS dovrebbe ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 43% rispetto al 2005, mentre la riduzione del settore non coperto dal sistema ETS dovrebbe essere pari al 30%. Al fine di realizzare la riduzione necessaria delle emissioni nel settore ETS, il fattore annuale da cui dipende la riduzione del tetto massimo di emissioni dei settori compresi nel sistema ETS dovrà aumentare passando dall'attuale 1,74% al 2,2% dopo il 2020.

Lo sforzo collettivo per i settori che non rientrano nel sistema ETS deve inoltre essere ripartito tra i singoli Stati membri in modo appropriato e tempestivo. Attualmente la ripartizione viene effettuata sulla base della ricchezza relativa calcolata utilizzando il PIL pro capite, il che comporta obblighi relativi alle emissioni molto diversi, che vanno da una riduzione del 20% a un incremento del 20%. L'analisi su cui si fonda la valutazione d'impatto della Commissione descrive una ripartizione degli sforzi tra gli Stati membri basata sull'efficienza sotto il profilo dei costi, che consentirebbe di ridurre al minimo i costi per l'Unione nel suo insieme pur determinando costi e investimenti relativamente più alti negli Stati membri con redditi più bassi, penalizzati da un'intensità di carbonio relativamente superiore, un'efficienza energetica inferiore e una ridotta capacità d'investimento. L'analisi indica, ad esempio, che i paesi con un PIL inferiore al 90% della media dell'UE dovrebbero effettuare, nel periodo 2021-2030, investimenti annuali pari a circa 3 miliardi di euro in più rispetto all'aumento della media dell'UE nello stesso periodo.

La Commissione ritiene pertanto necessario, nell'attuazione di un quadro per il 2030, fissare l'obiettivo di riduzione dei gas a effetto serra di ciascuno Stato membro continuando a tenere conto di questi fattori distributivi ma garantendo nel contempo l'integrità del mercato interno, ad esempio in relazione all'efficienza energetica e ai prodotti che consumano energia. Considerata l'importanza degli investimenti futuri, saranno necessarie anche soluzioni in grado di contribuire al miglioramento del finanziamento (vedasi oltre).

La Commissione non ritiene opportuno proporre un "obiettivo subordinato a condizioni" più ambizioso in vista dei negoziati internazionali. Qualora l'esito dei negoziati dovesse giustificare la fissazione di un obiettivo più ambizioso per l'Unione, questo sforzo supplementare potrebbe essere controbilanciato dall'accesso ai crediti internazionali.

2.2 Un obiettivo per le energie rinnovabili a livello dell'UE

La transizione verso un sistema energetico sostenibile, sicuro e competitivo non sarà possibile senza un aumento significativo della quota di energie rinnovabili, che dovranno pertanto continuare a svolgere un ruolo chiave in tale passaggio. Inoltre, nella misura in cui le energie rinnovabili saranno generate all'interno dell'UE, quest'ultima potrà ridurre il suo disavanzo commerciale relativo ai prodotti energetici ed essere meno esposta alle interruzioni dell'approvvigionamento e alla volatilità dei prezzi dei combustibili fossili. Le energie rinnovabili possono essere anche un volano per la crescita nel settore delle tecnologie innovative, creare occupazione nei settori emergenti e ridurre l'inquinamento atmosferico.

La loro rapida diffusione già pone sfide, in particolare per il sistema dell'energia elettrica, che deve adattarsi a una produzione sempre più decentrata e diversificata (energia solare ed eolica). Inoltre, lo sviluppo della maggior parte delle energie rinnovabili nell'UE dipende da regimi di sostegno nazionali che, sebbene consentano di tener conto di specificità nazionali e regionali, possono ostacolare l'integrazione del mercato e ridurre l'efficienza sotto il profilo dei costi. La rapida diffusione delle fonti di energia rinnovabile, oltre ad influire sulla competitività di altre fonti di energia che continueranno a essere fondamentali per il sistema energetico dell'UE, riduce gli incentivi agli investimenti nella capacità di produzione necessaria alla transizione verso un sistema energetico più competitivo, sicuro e sostenibile (ad esempio, a supporto delle energie rinnovabili variabili).

In futuro, lo sfruttamento dei vantaggi derivanti dalle energie rinnovabili dovrà essere quanto più possibile orientato al mercato. Il funzionamento del sistema ETS e il contributo delle energie rinnovabili alla riduzione dei gas a effetto serra sono strettamente collegati e complementari. L'obiettivo di tagliare del 40% le emissioni di gas a effetto serra dovrebbe di per sé favorire un aumento della quota di energie rinnovabili nell'UE, portandola ad almeno il 27%. La Commissione propone pertanto di individuare in tale percentuale l'obiettivo per la quota di energie rinnovabili consumate nell'UE. L'obiettivo, vincolante per l'UE nel suo insieme ma non per i singoli Stati membri, dovrebbe essere realizzato attraverso l'assunzione di impegni chiari, decisi dagli stessi Stati membri, che siano ispirati alla necessità di conseguire collettivamente l'obiettivo a livello dell'UE e tengano conto del contributo richiesto a ciascuno Stato in relazione ai rispettivi obiettivi per il 2020. I nuovi impegni per il 2030 saranno oggetto di riesame nel quadro del processo di governance descritto nella sezione 3 e, se necessario, saranno integrati da ulteriori azioni e strumenti dell'UE per garantire il conseguimento dell'obiettivo dell'Unione.

L'obiettivo a livello di UE incentiverà investimenti continui nelle energie rinnovabili che permetteranno, ad esempio, di aumentarne la quota nel settore dell'energia elettrica, passando dall'attuale 21% ad almeno il 45% nel 2030. A differenza di quanto avviene nel quadro attuale, l'obiettivo dell'UE non verrebbe tradotto in obiettivi nazionali attraverso la normativa unionale, lasciando quindi agli Stati membri maggiore flessibilità nel conseguire i rispettivi obiettivi di riduzione dei gas a effetto serra nel modo più efficace sotto il profilo dei costi e più consono alle circostanze nazionali, al mix energetico prescelto e alla capacità di produrre energia da fonti rinnovabili.

La Commissione non ritiene opportuno fissare nuovi obiettivi da conseguire dopo il 2020 per le energie rinnovabili o per l'intensità delle emissioni di gas a effetto serra dei carburanti utilizzati nel settore dei trasporti o in qualsiasi altro sottosettore. La valutazione del modo in cui ridurre al minimo le emissioni indirette associate al cambiamento della destinazione dei terreni ha permesso di stabilire che i biocarburanti di prima generazione rivestono un ruolo limitato nella decarbonizzazione del settore dei trasporti. La Commissione ha già precisato, ad esempio, che nel periodo successivo al 2020 i biocarburanti ottenuti da colture utilizzate per la

produzione di alimenti non dovranno ricevere sovvenzioni pubbliche⁹. Per far fronte alle sfide nel settore dei trasporti da qui al 2030 e oltre sarà necessario disporre di una serie di combustibili alternativi provenienti da fonti rinnovabili, nonché approntare una combinazione di misure politiche mirate che prendano spunto dal Libro bianco sui trasporti. Le politiche elaborate in questo campo dovrebbero essere incentrate sul miglioramento dell'efficienza del sistema dei trasporti, sull'ulteriore sviluppo e diffusione dei veicoli elettrici e sul ricorso a biocarburanti di seconda e terza generazione e ad altri combustibili alternativi sostenibili, nel quadro di un approccio più olistico e integrato. Questo indirizzo è in linea con la strategia in materia di combustibili alternativi¹⁰ e dovrebbe essere preso in considerazione nei futuri riesami e revisioni della pertinente normativa per il periodo successivo al 2020.

La maggiore flessibilità per gli Stati membri deve essere associata a una maggiore enfasi sulla necessità di completare il mercato interno dell'energia. È necessario razionalizzare i diversi regimi nazionali di sostegno affinché siano più coerenti con il mercato interno e più efficienti sotto il profilo dei costi, oltre che in grado di rafforzare la certezza del diritto per gli investitori. Un nuovo quadro di governance (v. infra), basato su piani nazionali elaborati dagli Stati membri intesi a rendere competitivo, sicuro e sostenibile il settore energetico, potrebbe garantire il conseguimento dell'obiettivo europeo in materia di energie rinnovabili. Alcuni Stati membri hanno già fissato obiettivi ambiziosi per le energie rinnovabili, da conseguire da qui al 2030 e oltre, che consentiranno di progredire in misura significativa verso il raggiungimento dell'obiettivo fissato per l'UE. Ogni Stato membro dovrebbe indicare chiaramente il proprio impegno in materia di energie rinnovabili, specificando in che modo intende conseguire gli obiettivi fissati tenendo conto della necessità di rispettare le norme in materia di aiuti di Stato e di concorrenza per evitare distorsioni del mercato e garantire l'efficacia sotto il profilo dei costi, come descritto nella sezione 2.5.

Allo stesso tempo, l'UE e gli Stati membri dovranno sviluppare ulteriormente i rispettivi quadri di politica per agevolare la trasformazione delle infrastrutture energetiche con un numero più elevato di interconnessioni transfrontaliere, un maggiore potenziale di stoccaggio e più reti intelligenti, in modo da poter gestire la domanda al fine di garantire un approvvigionamento sicuro in un sistema con quote più alte di energie rinnovabili variabili.

Questo approccio implica la necessità di modificare radicalmente la direttiva sulle fonti energetiche rinnovabili per il periodo successivo al 2020, in modo da dotare l'Unione dei mezzi per garantire il conseguimento dell'obiettivo a livello dell'UE fissato per il 2030. Sarà necessaria inoltre una politica migliore in materia di biomassa per ottimizzare l'uso efficiente di questa risorsa, realizzando così riduzioni significative e verificabili delle emissioni di gas a effetto serra e garantendo una concorrenza leale tra i diversi utilizzi della biomassa nell'edilizia, nella produzione di carta e pasta di carta, nel settore biochimico e nella produzione di energia. Tale politica dovrebbe contemplare anche l'uso sostenibile dei terreni, la gestione sostenibile delle foreste in linea con la strategia forestale dell'Unione europea¹¹ e misure per far fronte agli effetti indiretti sulla destinazione dei terreni, ad esempio nel caso della produzione di biocarburanti.

2.3 Efficienza energetica

Una maggiore efficienza energetica, sulla cui importanza esiste un ampio consenso politico, può contribuire in misura fondamentale al conseguimento di tutti i principali obiettivi delle politiche climatiche ed energetiche dell'UE: maggiore competitività, sicurezza

⁹ COM(2012) 595

¹⁰ COM(2013) 17

¹¹ COM(2013) 659

dell'approvvigionamento, sostenibilità e transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio. L'obiettivo di efficienza energetica dell'Unione europea non è vincolante e i progressi realizzati in questo ambito dipendono da specifiche misure politiche adottate a livello unionale e nazionale che riguardano, tra le altre cose, le apparecchiature per uso domestico e industriale, i veicoli e l'edilizia. La direttiva sull'efficienza energetica affronta la questione del risparmio energetico nell'Unione europea con un approccio più olistico. Sebbene gli Stati membri debbano recepire la direttiva soltanto entro giugno 2014 (e non tutti gli Stati abbiano già provveduto alla relativa attuazione), il Consiglio e il Parlamento europeo hanno richiesto la presentazione, entro la metà del 2014, di una valutazione dei progressi compiuti nel conseguimento dell'obiettivo per il 2020. Allo stato attuale si prevede di non riuscire a conseguire pienamente l'obiettivo del 20%. Al termine del processo di riesame, la Commissione valuterà l'eventuale necessità di proporre modifiche della direttiva sull'efficienza energetica.

Il riesame, necessario per stabilire con esattezza il livello di ambizione della futura politica di risparmio energetico e le misure necessarie per attuarla, si baserà sull'analisi a supporto della presente comunicazione nonché sui traguardi e sugli obiettivi concernenti la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e le energie rinnovabili. Il risparmio energetico dovrebbe integrare il ricorso a energie rinnovabili da parte degli Stati membri nell'ambito dei rispettivi piani di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, piani che dovrebbero anche proporre le misure nazionali da adottare per migliorare l'efficienza energetica. L'analisi della Commissione evidenzia che un obiettivo di riduzione del 40% delle emissioni di gas a effetto serra richiederebbe un maggiore risparmio energetico (circa il 25%) nel 2030.

In alcuni settori, come l'industria e i veicoli adibiti al trasporto di passeggeri, si dovrà proseguire sulla strada dei miglioramenti osservati negli ultimi anni, mentre in altri settori, ad esempio il settore abitativo, le altre modalità di trasporto e le apparecchiature elettriche, sarà necessario intensificare in misura significativa gli sforzi attuali al fine di sfruttare il forte potenziale ancora inutilizzato. A tal fine, occorreranno ingenti investimenti nell'edilizia (che avrebbero ripercussioni positive sui costi di gestione), condizioni generali e disponibilità di informazioni tali da incoraggiare i consumatori a passare a prodotti e servizi innovativi nonché strumenti finanziari adeguati per garantire che i benefici dei cambiamenti conseguenti arrivino a tutti i consumatori di energia.

L'Unione europea deve continuare a integrare gli sforzi nazionali con ambiziose norme panunionali di efficienza energetica per elettrodomestici, apparecchiature e immobili nonché con norme per le emissioni di CO₂ dei veicoli. Grazie alle economie di scala del mercato interno, tali norme possono favorire i produttori dell'Unione europea e aiutarli a mantenere la leadership tecnologica.

Il riesame valuterà altresì quale sia il parametro migliore sulla cui base fissare un obiettivo per il 2030: i miglioramenti in materia di intensità energetica dell'economia e dei settori economici, il risparmio energetico assoluto o una combinazione di entrambi i fattori.

2.4 Riforma del sistema di scambio di emissioni

Nel 2012 la Commissione ha pubblicato una relazione sul funzionamento del mercato del carbonio e ha proposto diverse soluzioni alternative per risolvere il problema dell'eccedenza di quote, imputabile al calo dell'attività economica durante la crisi, al facile accesso ai crediti internazionali e, in misura minore, all'interazione con altre politiche in materia di clima e di energia. Nello stesso anno ha presentato anche una proposta intesa ad autorizzare la Commissione a rinviare al 2019-2020 la messa all'asta di 900 milioni di quote di emissione. La proposta è stata approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel dicembre 2013.

Sebbene questo sia un importante passo avanti, le eccedenze strutturali continueranno a rappresentare un problema nel periodo di scambio successivo al 2020 (fase 4) in assenza di misure supplementari per la riforma del sistema ETS, minandone ulteriormente il ruolo di motore europeo degli investimenti a favore della decarbonizzazione aperto a tutte le tecnologie ed efficiente sotto il profilo dei costi. Le risposte dei portatori di interesse alla consultazione avviata con il Libro verde della Commissione hanno evidenziato l'esistenza di un ampio consenso riguardo al fatto che l'ETS debba restare lo strumento principale per realizzare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio. Affinché l'ETS possa promuovere efficacemente gli investimenti a favore della decarbonizzazione al minor costo per la società, è necessario prendere rapidamente una decisione per rafforzare il sistema. La Commissione ritiene che il modo migliore per raggiungere questo obiettivo sia stabilire una riserva stabilizzatrice del mercato all'inizio della fase 4 del prossimo periodo di scambio, nel 2021, e parallelamente alla presente comunicazione presenta una proposta legislativa¹². La riserva stabilizzatrice del mercato permetterebbe di migliorare la resilienza del sistema agli shock e la stabilità del mercato, regolando automaticamente l'offerta di quote da mettere all'asta verso il basso o verso l'alto secondo regole predefinite, che non lascerebbero margini discrezionali nella gestione dell'offerta. La riserva costituirebbe inoltre uno strumento flessibile per incrementare l'offerta di quote in caso di improvviso e temporaneo aumento della domanda, attenuando così l'impatto sull'industria e sui settori a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio.

Dal momento che la riserva stabilizzatrice sarebbe attivata solo nel 2021, è necessario adottare disposizioni specifiche per far fronte ai picchi di offerta che potrebbero registrarsi nel 2020 come conseguenza della rimessa in circolazione, verso la fine della terza fase del periodo di scambio, delle quote temporaneamente accantonate con il sistema del "back-loading", nonché per fronteggiare altri effetti della transizione tra periodi di scambio.

2.5 Garantire la concorrenza sui mercati integrati

Il completamento del mercato interno dell'energia, sia per l'energia elettrica che per il gas, continua ad essere una priorità immediata per la Commissione. Un mercato interno dell'energia elettrica competitivo e integrato fornisce le condizioni e i segnali di costi necessari per conseguire gli obiettivi della politica energetica in modo efficiente sotto il profilo dei costi.

Recentemente la Commissione ha adottato orientamenti in materia di intervento pubblico sui mercati dell'energia elettrica al fine di ridurre al minimo gli effetti distorsivi¹³. Anche gli orientamenti in materia di aiuti di Stato per l'energia e l'ambiente dovrà subire un'evoluzione perché si possano promuovere approcci più orientati al mercato, in grado di riflettere i cambiamenti nella struttura dei costi delle tecnologie energetiche e la crescente competitività dei costi sul mercato interno. A questo titolo, le sovvenzioni per le tecnologie energetiche mature, comprese quelle destinate alle energie rinnovabili, dovrebbero essere gradualmente ridotte fino alla completa abolizione nel periodo 2020-2030. Dovrebbero invece essere mantenute le sovvenzioni a favore di tecnologie nuove, ancora in fase di elaborazione e in grado di contribuire in modo incisivo ed efficiente sotto il profilo dei costi a un maggiore ricorso alle energie rinnovabili. La Commissione sta attualmente procedendo a una consultazione su una revisione degli orientamenti in materia di aiuti di Stato per l'ambiente e l'energia per il periodo fino al 2020¹⁴.

¹² COM(2014) 20

¹³ C(2013) 7243

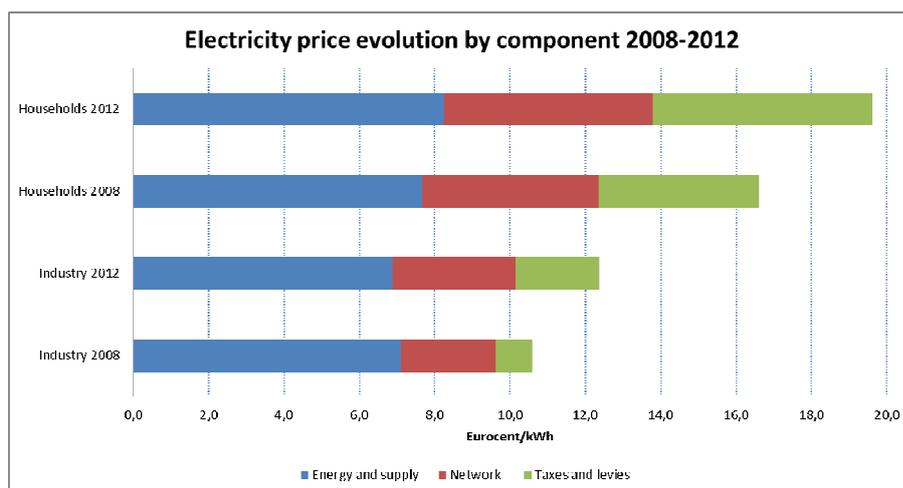
¹⁴ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_environment/index_it.html

Il mercato interno dell'energia ha contribuito a mantenere sotto controllo il prezzo all'ingrosso dell'energia, in particolare elettrica, negli ultimi cinque anni, a dispetto dell'aumento dei costi dei combustibili fossili. Anche i crescenti quantitativi di energia elettrica generata dal vento e dal sole hanno esercitato una pressione al ribasso sui prezzi all'ingrosso, soprattutto nelle regioni che vantano una quota elevata di tali fonti di energia rinnovabile, contribuendo però nel contempo all'incremento dei prezzi sul mercato al dettaglio, dovuto al fatto che i costi dei regimi di sostegno sono trasferiti ai consumatori. Inoltre, nella maggior parte degli Stati Membri, il segmento al dettaglio è ancora caratterizzato da elevati livelli di concentrazione del mercato e da tariffe vincolate, limitando così, di fatto, la concorrenza e la possibilità di scelta dei consumatori. La distribuzione del gas e dell'energia elettrica costituisce inoltre un monopolio naturale e le concessioni devono essere aggiudicate secondo modalità non discriminatorie e rispettose del principio di concorrenza.

Un elevato grado di concorrenza sul mercato interno dell'energia sarà cruciale per progredire verso il conseguimento di tutti gli obiettivi della politica energetica dell'Unione entro il 2030. Esso fornirà strumenti chiave per contenere i prezzi dell'energia per le imprese e le famiglie. Un mercato energetico competitivo e completamente integrato potrebbe tradursi in un risparmio in termini di costi compreso tra 40 e 70 miliardi di euro da qui al 2030. Affinché i consumatori possano beneficiare appieno di mercati dell'energia liberalizzati, i mercati al dettaglio dell'energia elettrica e del gas devono diventare più dinamici e competitivi. I consumatori devono controllare i dati sul consumo ed essere liberi di scegliere il fornitore di servizi energetici che preferiscono o di produrre autonomamente energia sostenibile. La Commissione continuerà a monitorare la concentrazione sui mercati dell'energia elettrica e del gas all'ingrosso e al dettaglio, garantendo un'efficace azione antitrust e di controllo delle concentrazioni.

Riquadro 2: Evoluzione dei prezzi al dettaglio dell'energia elettrica in termini di media ponderata a livello UE per le famiglie e i consumatori industriali nel periodo 2008-2012.

I prezzi del gas e dell'energia elettrica (comprese imposte e oneri) per i consumatori industriali sono aumentati rispettivamente del 3,3% e del 15% nel periodo 2008-2012, mentre quelli per le famiglie sono aumentati del 13,6% e del 18%.



Fonte: Eurostat I dati indicati comprendono le imposte nel caso delle famiglie, non comprendono l'IVA e altre imposte recuperabili nel caso delle industrie; non sono incluse altre esenzioni per il settore industriale (dati non disponibili).

Le imposte e oneri rappresentano circa il 30% dei prezzi finali dell'energia elettrica per le

famiglie (26% nel 2008) e circa il 18% per i consumatori industriali. In termini di media ponderata a livello UE, l'incidenza di tasse e oneri sui costi dell'energia elettrica per le industrie è aumentata del 127% nel periodo indicato (sebbene non siano disponibili dati nazionali uniformi, diversi Stati membri concedono importanti esenzioni da tasse e oneri). I costi dell'energia sono rimasti relativamente stabili, incidendo per circa il 50% sulla bolletta elettrica di famiglie e utilizzatori industriali, mentre l'altra metà della bolletta è costituita dai costi di rete.

Le componenti dei costi dell'energia elettrica variano notevolmente tra uno Stato membro e l'altro e tali divergenze rappresentano una sfida per il mercato interno. Nel 2012, ad esempio, l'incidenza di tasse e oneri sui prezzi dell'energia elettrica per le famiglie oscillava tra il 5% e il 56%.

2.6 Energia a prezzi competitivi e ragionevoli per tutti i consumatori

L'energia è importante per la competitività delle economie degli Stati membri poiché influenza i costi di produzione delle industrie e dei servizi e il potere d'acquisto delle famiglie. Negli ultimi anni si è allargato il divario dei prezzi dell'energia tra l'Unione europea e molti grandi partner economici. La disponibilità di gas di scisto negli Stati Uniti ha sostanzialmente abbassato nel paese i prezzi del gas naturale e dell'energia elettrica da esso generata. Pur non aumentando i differenziali di prezzo rispetto a paesi come la Cina e la Corea, al confronto si evidenziano ancora alcuni svantaggi. Se non sono compensate da una migliore efficienza energetica, queste disparità del prezzo dell'energia possono abbassare il livello della produzione e degli investimenti e spostare i flussi del commercio mondiale.

Il rischio è particolarmente rilevante per i settori esposti alla concorrenza internazionale che hanno costi energetici molto alti, mentre l'industria manifatturiera dell'UE, rispetto al prodotto e al valore aggiunto generati, presenta bassi costi energetici di esercizio, principalmente dovuti alla scarsa intensità energetica della produzione industriale che si concentra su prodotti a maggiore valore aggiunto. Le industrie manifatturiere hanno risposto ai rincari dell'energia migliorando costantemente l'intensità energetica e mantenendo, di conseguenza, un posizionamento relativamente favorevole. Dal 2005, tuttavia, è in corso una ristrutturazione a favore di settori che presentano costi energetici inferiori. Per quanto riguarda il posizionamento degli Stati Uniti rispetto all'UE, benché i primi abbiano migliorato la bilancia commerciale energetica, al momento ancora non si registra un'importante modifica del saldo della bilancia commerciale delle merci tra l'UE e gli USA o rilevanti cambiamenti della struttura generale del settore manifatturiero. Ciò non vuol dire che gli effetti non si possano manifestare in futuro a causa del crescente divario dei prezzi dell'energia, dovuto soprattutto a una frenata dei miglioramenti dell'efficienza energetica.

Le analisi dei costi e dei prezzi dell'energia (pubblicate contestualmente alla presente comunicazione)¹⁵ rivelano che, grazie a una migliore efficienza energetica, è stato debole l'impatto sulla competitività relativa dell'UE direttamente attribuibile a prezzi dell'energia più elevati e al prezzo del carbonio nell'ambito del sistema di scambio di quote di emissione (ETS). La situazione varia però da settore a settore ed effetti indiretti, come l'aumento dei costi dell'energia elettrica, hanno avuto ripercussioni sugli utenti che utilizzano grandi quantità di energia, come i produttori di alluminio. Effetti positivi sono anche il risultato delle attuali politiche intese a evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, come l'assegnazione di quote di emissione gratuite nel quadro del sistema ETS. Tutti gli scenari

¹⁵ COM(2014) 21, SWD(2014) 19, SWD(2014) 20.

futuri sono caratterizzati da una pressione crescente sui costi dell'energia nell'UE, anche dovuta alla necessità di sostituire infrastrutture obsolete, a una tendenza all'aumento dei prezzi dei combustibili fossili, all'attuazione delle politiche vigenti in materia di clima ed energia e alle eventuali ripercussioni di un prezzo del carbonio più elevato.

È prudente quindi mantenere l'attuale quadro per le politiche nei settori industriali maggiormente a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio fino al termine degli scambi nella fase 3. La Commissione intende pertanto presentare all'apposito comitato di regolamentazione un progetto di decisione sulla revisione dell'elenco dei settori ritenuti a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, che mantenga i criteri attuali e le ipotesi esistenti, garantendo continuità nella composizione dell'elenco. Poiché nessun'altra grande economia sta affrontando uno sforzo paragonabile, politiche analoghe (che prevedano anche un sistema di assegnazione di quote gratuite migliore e più mirato) saranno necessarie anche dopo il 2020 per garantire la competitività delle industrie europee ad alta intensità energetica. La Commissione continuerà a controllare l'applicazione delle norme vigenti in materia di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e delle altre pertinenti misure di esecuzione di questo quadro, per tenere conto della situazione economica generale e dei progressi compiuti nell'ambito dei negoziati internazionali sul clima.

2.7 Promuovere la sicurezza dell'approvvigionamento energetico

Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico significa assicurare a tutti gli utenti un approvvigionamento costante e adeguato di energia proveniente da tutte le fonti. Per quanto riguarda i combustibili fossili, l'Agenzia internazionale dell'energia prospetta una crescente dipendenza dell'UE dal petrolio importato dall'attuale 80% a più del 90% entro il 2035. Analogamente, la dipendenza dalle importazioni di gas dovrebbe salire dal 60% a più dell'80%. L'aumento della domanda di energia a livello mondiale e l'insufficiente concorrenza sui mercati dell'energia nell'UE hanno mantenuto elevati i prezzi delle materie prime. Nel 2012 in Europa la fattura delle importazioni di gas e petrolio ammontava a oltre 400 miliardi di euro, pari al 3,1% circa del PIL dell'UE, rispetto a una media di 180 miliardi di euro circa per il periodo 1990-2011. Questa situazione aumenta la vulnerabilità dell'UE alle crisi di approvvigionamento e dei prezzi dell'energia.

Le politiche dirette a migliorare la sicurezza dell'Unione in materia di approvvigionamento devono seguire una strategia che si articola su tre livelli. In primo luogo, il calo della produzione di gas e petrolio nell'UE rende indispensabile incrementare lo sfruttamento delle fonti energetiche sostenibili interne, tra cui le fonti di energia rinnovabili, le riserve autoctone di combustibili fossili convenzionali e non convenzionali (soprattutto gas naturale) e il nucleare, a seconda del mix energetico selezionato da ogni Stato membro e nel quadro di un mercato integrato senza distorsioni della concorrenza. Le fonti autoctone dovranno essere sfruttate nel rispetto della normativa dell'Unione vigente e degli impegni internazionali, come quelli adottati dal G20 per l'eliminazione graduale delle sovvenzioni per i combustibili fossili. La Commissione ha elaborato, a corredo della presente comunicazione, un quadro per uno sfruttamento ecologicamente sicuro e senza rischi del gas di scisto¹⁶.

In secondo luogo, gli Stati membri devono agire collettivamente per diversificare i paesi e le rotte di approvvigionamento per l'importazione di combustibili fossili. La concorrenza sui mercati energetici deve essere potenziata anche attraverso una maggiore liberalizzazione e il completamento del mercato interno dell'energia, che comprende lo sviluppo di infrastrutture di trasporto dell'energia, in particolare gli interconnettori transfrontalieri, che possano garantire in modo più efficace un approvvigionamento sicuro rispetto agli interventi a

¹⁶ COM(2014) 23, C(2014) 267.

sostegno della capacità di produzione interna. Nella maggior parte degli Stati membri i progetti di interesse comune concordati a norma del regolamento sulle infrastrutture energetiche dovrebbero determinare il conseguimento dell'obiettivo convenuto nel 2002 di una quota di interconnettori pari al 10% della capacità di produzione installata.

In terzo luogo, sono necessari maggiori sforzi per rendere l'intensità energetica dell'economia più efficiente in termini di costo e per risparmiare energia migliorando le prestazioni energetiche di edifici, prodotti e processi. Il riesame delle politiche di risparmio energetico del 2014 preciserà le azioni e gli obiettivi futuri in questo ambito.

3. GOVERNANCE EUROPEA DEL QUADRO PER IL 2030

3.1 Piani nazionali per un'energia competitiva, sicura e sostenibile

Gli Stati membri devono poter scegliere in modo flessibile le politiche che meglio si adattano alle preferenze nazionali e al loro mix energetico, ma questa flessibilità deve essere compatibile con un'ulteriore integrazione del mercato, con l'intensificazione della concorrenza e con il conseguimento degli obiettivi climatici ed energetici a livello dell'Unione.

La Commissione ritiene che per il periodo successivo al 2020 sia necessario semplificare e razionalizzare i processi, attualmente distinti, di redazione delle relazioni sulle fonti di energia rinnovabili, sull'efficienza energetica e sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, e che occorra istituire un processo di governance consolidato con gli Stati membri. Sarà possibile conseguire gli obiettivi nel settore mediante un insieme di norme costituito da provvedimenti unionali e dalle misure nazionali descritte nei piani nazionali degli Stati membri per un'energia competitiva, sicura e sostenibile; questo dispositivo:

- permetterà il conseguimento degli obiettivi delle politiche dell'UE per il clima e l'energia;
- renderà gli approcci adottati dagli Stati membri più coerenti;
- promuoverà l'ulteriore integrazione del mercato e la concorrenza;
- offrirà certezza agli investitori per il periodo successivo al 2020.

I piani dovrebbero definire in modo preciso come conseguire gli obiettivi nazionali in materia di emissioni di gas a effetto serra nel settore non compreso nel sistema ETS, in materia di energia rinnovabile, di risparmio energetico, di sicurezza energetica, di ricerca e innovazione e altre importanti scelte, quali quelle relative all'energia nucleare, al gas di scisto e alla cattura e stoccaggio del carbonio. L'obiettivo palese dovrebbe essere offrire maggiore certezza e maggiore trasparenza agli investitori, accrescere la coerenza, il coordinamento e la vigilanza a livello dell'UE, in particolare valutare la conformità dei piani nazionali agli obiettivi dell'Unione in materia di clima ed energia e i progressi verso gli obiettivi del mercato interno dell'energia e degli orientamenti in materia di aiuti di Stato. Si renderà necessaria una precisa struttura di governance con un processo iterativo guidato dalla Commissione che valuti i piani degli Stati membri relativamente a tali questioni comuni, formulando raccomandazioni, ove opportuno.

L'attuazione di questo processo può essere delineata in tre tappe.

Tappa 1 - La Commissione sviluppa orientamenti dettagliati sul funzionamento del nuovo processo di governance e, in particolare, sul contenuto dei piani nazionali.

Sarà importante definire il campo di applicazione e gli obiettivi dei piani, così come le condizioni quadro all'interno delle quali essi dovranno operare. I piani dovranno trattare

aspetti importanti per un sistema dell'energia competitivo, sicuro e sostenibile, dimostrandone la capacità di contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di clima ed energia. In particolare, i piani dovranno descrivere il modo in cui lo Stato membro intende realizzare le necessarie riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra, nonché indicare la quota di energie rinnovabili e di risparmio energetico che intende raggiungere nel 2030, tenendo conto delle politiche e delle norme dell'Unione vigenti. I piani dovranno inoltre descrivere le politiche che hanno ripercussioni sul mix energetico nazionale, quali la nuova capacità nucleare, la diffusione di tecnologie per la cattura e lo stoccaggio del carbonio, il passaggio a combustibili a minore intensità di carbonio e lo sviluppo di capacità autoctone di fornitura di energia, piani infrastrutturali quali nuovi interconnettori, regimi fiscali e di sostegno a carattere nazionale con effetti diretti o indiretti, l'introduzione delle reti intelligenti, ecc.

Tappa 2 - Preparazione dei piani degli Stati membri mediante un processo iterativo.

Le consultazioni con i paesi vicini dovranno costituire un elemento centrale nella preparazione dei piani. Si promuoveranno gli approcci regionali (impennati, per esempio, sui gruppi regionali per l'energia elettrica), che facilitano un'ulteriore integrazione del mercato grazie a decisioni comuni sull'utilizzo delle energie rinnovabili, sui mercati di bilanciamento, sull'adeguatezza delle capacità di produzione e sulla costruzione di interconnettori. La cooperazione tra gli Stati membri migliorerà inoltre il rapporto costi/benefici degli investimenti e la stabilità delle reti.

Tappa 3 - Valutazione dei piani e degli impegni degli Stati membri.

In una terza fase la Commissione effettuerà un esame dei piani nazionali per valutare se le azioni e gli impegni del singolo Stato membro sono sufficienti per conseguire gli obiettivi e i traguardi dell'Unione in materia di clima ed energia. Se il piano è ritenuto insufficiente, sarà intrapreso un processo iterativo approfondito con gli Stati membri interessati al fine di rafforzarne i contenuti.

In generale la Commissione ritiene che i piani nazionali debbano essere operativi ben prima del 2020 al fine di orientare le azioni degli Stati membri in tempo utile per il periodo 2020-2030 e di incoraggiare gli investimenti. Nel periodo fino al 2030 bisognerebbe anche prevedere almeno un aggiornamento dei piani nazionali per adeguarli all'evoluzione delle circostanze, pur tenendo conto delle legittime aspettative degli investitori.

Nonostante i palesi collegamenti e le evidenti complementarità tra questo processo di governance e le politiche nazionali segnalate nel quadro del semestre europeo, la Commissione ritiene che i due processi, pur completandosi a vicenda, debbano essere gestiti separatamente, alla luce delle differenze e della specificità dei settori dell'energia e del clima e delle diverse tempistiche dei due processi. Se l'approccio cooperativo previsto non fosse efficace, in una fase successiva potrebbe essere necessario definire per legge la struttura della governance. La Commissione svilupperà le sue proposte in merito tenendo conto del punto di vista del Parlamento europeo, degli Stati membri e delle parti interessate.

3.2 Indicatori e obiettivi per un'energia competitiva, sicura e sostenibile

Pur contribuendo ad assicurare la competitività e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, oltre ad avere un impatto positivo sui gas a effetto serra e sulle emissioni inquinanti, quote più alte di energie rinnovabili e una maggiore efficienza del sistema dell'energia non possono garantire da sole progressi sufficienti verso tutti gli aspetti di questi obiettivi nella prospettiva del 2030. È necessario un controllo sistematico basato su indicatori chiave per valutare i progressi compiuti nel tempo e per informare i futuri interventi sulle politiche. Gli indicatori comprenderanno:

- i differenziali di prezzo dell'energia tra l'UE e i principali partner commerciali, sulla base della relazione sui prezzi e sui costi dell'energia;
- il monitoraggio della diversificazione delle importazioni di energia e della quota di consumo energetico proveniente da fonti autoctone per il periodo fino al 2030;
- la diffusione delle reti intelligenti e delle interconnessioni tra gli Stati membri, con particolare urgenza per gli Stati che, più di altri, sono lontani dal conseguire l'obiettivo già concordato di garantire un livello di interconnessioni elettriche pari ad almeno il 10% della capacità di produzione installata;
- l'accoppiamento dei mercati dell'energia all'interno dell'UE, sulla base della liberalizzazione dei mercati del gas e dell'energia elettrica già completata in conformità alla normativa dell'Unione;
- la concorrenza e le concentrazioni sui mercati energetici a livello nazionale e nelle regioni in cui opera un accoppiamento all'ingrosso;
- l'innovazione tecnologica (la spesa in attività di ricerca e sviluppo, i brevetti dell'UE, la competitività delle tecnologie rispetto ai paesi terzi).

La Commissione presenterà relazioni periodiche su tali indicatori corredate, se del caso, di misure di accompagnamento.

4. PRINCIPALI POLITICHE COMPLEMENTARI

4.1 Trasporti

Il Libro bianco sui trasporti¹⁷ ha fissato l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra prodotte dal settore dei trasporti del 60% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2050 e del 20% circa rispetto ai livelli del 2008 entro il 2030. Le emissioni di gas a effetto serra sono aumentate del 33% nel periodo dal 1990 al 2007, mentre sono scese dopo il 2007 in virtù di prezzi del petrolio elevati, di autovetture più efficienti e di una crescita più lenta della mobilità. Questa tendenza, che dovrebbe proseguire fino al 2020, richiederà maggiori sforzi dopo questa data per raggiungere gli obiettivi del Libro bianco.

Per ridurre ulteriormente le emissioni generate dai trasporti sarà necessaria una trasformazione graduale dell'intero sistema della mobilità a favore di una migliore integrazione dei vari modi, di uno sfruttamento più ampio delle alternative al traffico su gomma, di una migliore gestione dei flussi di traffico grazie a sistemi di trasporto intelligenti e dell'innovazione e della diffusione su larga scala delle nuove tecnologie di propulsione e di navigazione e dei combustibili alternativi. Questa trasformazione dovrà essere sostenuta da una progettazione moderna e coerente dell'infrastruttura e da una tariffazione più intelligente per il suo uso. Gli Stati membri dovrebbero anche studiare come utilizzare la tassazione dei carburanti e dei veicoli a sostegno della riduzione dei gas a effetto serra nel settore dei trasporti, in linea con la proposta della Commissione sulla tassazione dei prodotti energetici¹⁸.

A livello internazionale l'UE dovrebbe partecipare attivamente alle attività dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale, con l'obiettivo di creare entro il 2016 un meccanismo di mercato di portata mondiale nel settore del trasporto aereo che sia operativo a partire dal 2020. Quanto alle emissioni generate dal trasporto marittimo, la Commissione attuerà la sua strategia di integrazione del settore nelle politiche di riduzione dei

¹⁷ COM(2011) 144

¹⁸ COM(2011) 169

gas a effetto serra dell'UE¹⁹ e collaborerà con l'Organizzazione marittima internazionale all'elaborazione di un approccio globale volto ad ottenere le necessarie riduzioni delle emissioni mediante le misure più appropriate.

4.2 Agricoltura e uso del suolo

L'agricoltura, i cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura sono settori che abbracciano diversi obiettivi, quali la produzione di alimenti e mangimi, di materie prime e di energia, l'innalzamento della qualità ambientale e la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi. Le attività di questi settori emettono gas a effetto serra e, contemporaneamente, li assorbono dall'atmosfera. Per esempio, l'allevamento di bestiame e l'uso di fertilizzanti producono emissioni, mentre la praticoltura o le misure agroforestali riescono ad assorbire CO₂ dall'atmosfera.

Allo stato attuale, le emissioni e gli assorbimenti sono trattati in parti separate della politica dell'UE sul clima. Le emissioni di gas diversi dall'anidride carbonica in agricoltura sono trattate nella decisione sulla condivisione dello sforzo, mentre le emissioni e gli assorbimenti di CO₂ generati dall'uso del suolo e dalla silvicoltura sono esclusi dall'obiettivo di riduzione interna dell'UE, ma considerati nel computo per gli impegni internazionali. Affinché tutti i settori contribuiscano in modo efficiente in termini di costi agli sforzi di mitigazione, l'agricoltura, l'uso del suolo, i cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura dovrebbero essere inclusi nell'obiettivo di riduzione dei gas a effetto serra per il 2030. Sarà effettuata un'ulteriore analisi con l'obiettivo di valutare il potenziale di mitigazione di tali settori e l'impianto delle politiche più appropriato al riguardo, per esempio, una futura decisione sulla condivisione dello sforzo per regolamentare le emissioni di gas a effetto serra dei settori non compresi nel sistema ETS, o uno specifico pilastro a parte, o una combinazione di questi strumenti. Le misure politiche di accompagnamento dovrebbero inoltre basarsi sulle esperienze di introduzione di considerazioni a carattere ambientale nella politica agricola comune e garantire la coerenza con le altre politiche dell'Unione.

4.3 Cattura e stoccaggio del carbonio (CCS)

I settori ad alta intensità di carbonio e di energia dell'UE devono ridurre drasticamente le loro emissioni di gas a effetto serra per renderle compatibili con l'obiettivo a lungo termine dell'UE in materia di gas a effetto serra. Poiché si sta raggiungendo l'efficienza massima teorica e le emissioni generate dai processi industriali sono inevitabili in alcuni settori, le tecnologie di cattura e stoccaggio del carbonio (CCS) possono rappresentare l'unica opzione disponibile per ridurre le emissioni dirette dei processi industriali sulla vasta scala che si renderà necessaria a più lungo termine. È quindi essenziale per il prossimo decennio potenziare gli sforzi in attività di ricerca e sviluppo e di dimostrazione commerciale delle tecnologie CCS, in modo da poterle impiegare a orizzonte 2030. Si renderà necessario realizzare un quadro europeo di sostegno mediante un uso costante e rafforzato dei proventi delle aste.

Nel settore della produzione di energia elettrica le tecnologie CCS potrebbero essere fondamentali per generare energia a partire da combustibili fossili, fornendo capacità sia per il carico di base che per il bilanciamento in un sistema elettrico che presenta quote crescenti di energia rinnovabile da fonti diverse. Gli Stati membri con riserve di combustibili fossili e/o alte percentuali degli stessi nel loro mix energetico dovrebbero sostenere queste tecnologie nella fase che precede la commercializzazione, al fine di ridurre i costi e di consentirne lo sfruttamento commerciale entro la metà del prossimo decennio. Questo aspetto deve

¹⁹ COM(2013) 479

comportare lo sviluppo di un'adeguata infrastruttura di trasporto e di stoccaggio di CO₂, che potrebbe beneficiare del finanziamento dell'UE proveniente, per esempio, dal meccanismo per collegare l'Europa e dai meccanismi che eventualmente seguiranno.

4.4 Innovazione e finanziamenti

Nel quadro per il 2020, il piano strategico europeo per le tecnologie energetiche (piano SET) ha aumentato gli investimenti in ricerca e sviluppo nell'Unione da 3,2 miliardi a 5,4 miliardi di euro all'anno e si muove nella direzione di un'unica tabella di marcia integrata che orienti i futuri investimenti. Per il periodo 2014-2020, l'Unione incrementa gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo sull'energia e sul clima e, nell'ambito del nuovo programma dell'UE in materia di ricerca e innovazione "Orizzonte 2020", circa 6 miliardi di euro saranno destinati all'efficienza energetica, alle tecnologie sicure, pulite e a basse emissioni di carbonio e alle città e comunità intelligenti. Aumenteranno anche i fondi a disposizione degli strumenti finanziari, dei partenariati pubblico-privato e dei progetti delle PMI.

Ciononostante l'UE dovrà intensificare gli sforzi di ricerca e innovazione per sostenere il quadro delle politiche del clima e dell'energia per il periodo successivo al 2020. Muovendo dai progressi dell'attuale piano SET è opportuno aprire già una riflessione sulla definizione delle priorità e sul modo migliore per potenziare questi sforzi. Particolare attenzione dovrebbe essere riservata a una riduzione dei costi più rapida e alla diffusione sul mercato delle tecnologie a basse emissioni di carbonio (fonti rinnovabili, efficienza energetica e processi industriali a basse emissioni in diversi settori), incentrando gli interventi sull'aumento graduale degli investimenti in dimostrazioni su ampia scala, sulla promozione della domanda di tecnologie innovative e su quadri normativi adeguati in tutto il mercato unico. È stato dimostrato che, con la piena maturità delle nuove tecnologie dell'energia, si avrà una riduzione dei costi tra il 30 e l'80%.

Queste attività potrebbero utilizzare le entrate provenienti dall'ETS per finanziare progetti dimostrativi sulle tecnologie a basse emissioni di carbonio relativi, per esempio, alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica, e per stimolare maggiori investimenti privati tramite la Banca europea per gli investimenti. Le tabelle di marcia verso un'economia a basse emissioni di carbonio elaborate dai vari settori industriali evidenziano la chiara necessità di sviluppare, con programmi di dimostrazione su vasta scala, processi industriali innovativi a basse emissioni di carbonio, nonché nuovi prodotti a basse emissioni e ad alto valore aggiunto. Nel solco delle politiche dell'Unione per l'industria e l'innovazione, si esaminerà quindi l'idea di un sistema NER300 allargato, come strumento per incanalare le entrate dal sistema ETS verso programmi di dimostrazione di tecnologie innovative a basse emissioni di carbonio del settore dell'industria e della produzione di energia elettrica. Una quota dei proventi delle vendite all'asta potrebbe essere impiegata anche per incentivare ulteriori misure di mitigazione dei gas a effetto serra, ad esempio per stimolare la convergenza e la coerenza delle agevolazioni nazionali a favore delle energie rinnovabili, o estendere le interconnessioni e diffondere le reti intelligenti, concentrandosi sugli Stati membri che hanno minore capacità di investimento.

È chiaro che, nell'ambito dei programmi dell'Unione concordati di recente, gli Stati membri hanno notevoli opportunità di promuovere le energie rinnovabili e il miglioramento dei livelli minimi di efficienza energetica. Per il periodo 2014-2020 sono disponibili finanziamenti dell'UE nel quadro dei Fondi strutturali e di investimento europei, con un importo riservato minimo di 23 miliardi di euro per l'obiettivo tematico "passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio". Si tratta di un aumento ingente del sostegno dell'UE a favore della diffusione generalizzata nell'Unione delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica, del trasporto urbano a basse emissioni di carbonio e delle reti intelligenti. È opportuno puntare

maggiormente alla strutturazione e all'utilizzo di nuovi strumenti finanziari (o alla ricapitalizzazione di quelli esistenti) che siano in grado di accrescere la fiducia degli investitori e permettano così di utilizzare le finanze pubbliche per reperire capitali privati in modo più efficace.

Occorre aprire una riflessione, tuttavia, sugli strumenti che si renderanno necessari dopo il 2020 per affrontare le questioni relative al clima e all'energia, in particolare la disparità delle implicazioni di costo per gli Stati membri descritte nel paragrafo 2.1. Sarà altresì importante sviluppare strumenti di ingegneria finanziaria e agevolare l'accesso ai finanziamenti per le PMI. Tali strumenti dovrebbero anche consentire alle autorità regionali e locali di investire e sfruttare le opportunità di ridurre le emissioni di carbonio, come avviene attualmente con l'iniziativa dell'Unione "Città intelligenti", a sostegno delle città e delle regioni che adottano misure ambiziose e pionieristiche intese a ridurre del 40% le emissioni di gas a effetto serra nel 2020 attraverso la sostenibilità della produzione e dell'uso dell'energia²⁰.

5. IL CONTESTO INTERNAZIONALE

Il nuovo quadro per il 2030 deve prendere in considerazione l'attuale situazione internazionale e gli sviluppi previsti. Il contesto energetico sta attraversando una fase di profondi cambiamenti. È evidente che nel periodo da qui al 2030 la domanda di energia crescerà a livello mondiale, in particolare in Asia, con un previsto aumento significativo delle importazioni di idrocarburi in paesi come la Cina e l'India. L'aumento della domanda energetica dovrebbe essere parzialmente soddisfatto dalle nuove risorse sviluppate con il progresso tecnologico (produzione di energia in alto mare, potenziamento delle tecniche di recupero, risorse non convenzionali) e dalla relativa diversificazione geografica della produzione e delle rotte commerciali (in particolare per il gas naturale liquefatto). I flussi commerciali e i prezzi dell'energia sono profondamente influenzati da tali sviluppi, con conseguenze sull'UE che è fortemente dipendente dalle importazioni. Al tempo stesso la globalizzazione dei flussi di energia e la crescente varietà di operatori internazionali creano le condizioni per sviluppare un nuovo impianto regolamentato della governance energetica mondiale.

Gli sforzi compiuti dai partner internazionali dell'Unione per ridurre le emissioni di gas a effetto serra sono di portata diversa. Il carattere "ascendente" (bottom-up) del processo di impegno di Copenaghen-Cancun ha segnato un passo avanti significativo, anche se insufficiente, verso un regime più inclusivo, che ha visto la Cina, l'India, il Brasile, gli Stati Uniti, l'UE e più di 100 altri paesi (che insieme producono l'80% delle emissioni mondiali) impegnarsi collettivamente nel perseguire specifiche politiche in materia di clima. In generale, tuttavia, l'azione per il clima è stata frammentaria, con peculiarità legate a specifiche condizioni economiche. Per il secondo periodo d'impegno, trentotto paesi sviluppati, tra cui l'UE, gli Stati membri e l'Islanda, hanno assunto nell'ambito del protocollo di Kyoto impegni giuridicamente vincolanti, ossia ridurre mediamente le emissioni almeno del 18% rispetto ai livelli del 1990. Pur essendosi aggiunto un paese rispetto al primo periodo di impegno, il Giappone, la Nuova Zelanda e la Federazione russa non hanno assunto nuovi impegni.

Riquadro 3 - Progressi compiuti a livello internazionale nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra

Nel 2012 le emissioni mondiali di biossido di carbonio sono sì aumentate dell'1,1%, ma a

²⁰

<http://setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities>

un ritmo inferiore rispetto all'aumento medio annuo del 2,9% dell'ultimo decennio. I principali responsabili delle emissioni di CO₂ sono attualmente la Cina (29% delle emissioni mondiali), gli Stati Uniti (16%), l'UE (11%), l'India (6%), la Federazione russa (5%) e il Giappone (3,8%).

Le emissioni di CO₂ in Cina registrano un forte aumento, pari al 290% circa rispetto al 1990 e al 70% circa rispetto al 2005. Le emissioni pro capite si attestano intorno alle 7 tonnellate, quasi allo stesso livello di quelle dell'UE.

Nel 2012 le emissioni di CO₂ degli Stati Uniti sono diminuite del 4%, registrando una riduzione del 12% rispetto al livello del 2005, mentre le emissioni pro capite sono molto più elevate, pari a 16,4 tonnellate nel 2012. La significativa riduzione delle emissioni è dovuta in buona parte allo sfruttamento, nel mercato interno, del gas di scisto che ha sostituito il carbone nel settore della produzione di energia elettrica.

Le emissioni in India sono aumentate del 6,8% nel 2012, ossia del 53% dal 2005 al 2012 e del 200% dal 1990, anche se il valore pro capite, inferiore a 2 tonnellate, è ancora molto più basso rispetto a quello dell'UE.

Le emissioni del Giappone non registrano variazioni nel periodo tra il 2005 e il 2012, ma sono aumentate rispetto al 1990 e registrano una tendenza al rialzo. Recentemente il Giappone ha rivisto pesantemente al ribasso i piani di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020 nel contesto di una revisione della politica energetica a seguito dell'incidente nucleare di Fukushima. Nello stesso senso hanno agito l'Australia e il Canada.

Insieme all'UE, la Cina è oggi tra i maggiori investitori in energie rinnovabili; preoccupata principalmente per l'inquinamento atmosferico locale e per la sicurezza energetica, ha avviato vari programmi di scambi di emissioni tra grandi regioni economiche nella prospettiva di sviluppare un sistema nazionale di scambi. Gli Stati Uniti hanno assistito a una diminuzione delle proprie emissioni di gas a effetto serra, in linea con l'obiettivo di ridurle entro il 2020 del 17% rispetto ai livelli del 2005, non soltanto grazie al passaggio dal carbone al gas, ma anche in virtù di norme più severe sulle emissioni di CO₂ delle autovetture, di una maggiore diffusione delle energie rinnovabili e di un settore privato attivo che investe ingenti risorse nelle nuove tecnologie e nell'innovazione. Il Brasile ha compiuto progressi nell'arrestare la deforestazione su larga scala. Benché l'Unione europea sia attualmente un leader mondiale per le tecnologie a basse emissioni di carbonio, altre grandi economie in rapida crescita si sono mostrate strategicamente interessate a competere in questi nuovi mercati. Una rinnovata ambizione dell'Europa in materia di clima ed energia le permetterà di mantenere il vantaggio derivante dal suo ruolo di precursore in questi mercati globali in rapida crescita.

In generale, è ancora significativo il divario di ambizione tra le azioni di mitigazione pianificate e le azioni necessarie a limitare l'aumento della temperatura globale a meno di 2°C²¹. Per questo motivo, la conferenza delle parti dell'UNFCCC ha avviato nel 2011 un processo volto a concludere nel dicembre 2015, a Parigi, un nuovo accordo internazionale applicabile a tutte le parti per il periodo successivo al 2020. Le parti dovranno preparare e presentare i loro contributi entro il primo trimestre del 2015 in modo da concedere il tempo necessario per discuterli, valutandone la validità ai fini del raggiungimento dell'obiettivo concordato di limitare l'aumento della temperatura globale a meno di 2°C. L'Unione dovrebbe essere pronta a fare la sua parte e a attuare altre iniziative ambiziose per ridurre le

²¹ UNEP: The Emissions Gap Report, 2013.

proprie emissioni di gas a effetto serra e per promuovere le energie rinnovabili e l'efficienza energetica. È nel nostro stesso interesse agire in tal senso, ma occorre invitare anche i nostri partner internazionali a impegnarsi in un'azione analoga nella sfida mondiale ai cambiamenti climatici. Un'azione internazionale più decisa contribuirebbe anche a sostenere la competitività a lungo termine della base industriale dell'Unione.

6. PROSSIME TAPPE

Dal punto di vista della Commissione, gli elementi centrali di un nuovo quadro per il clima e l'energia a orizzonte 2030 dovrebbero comprendere un obiettivo dell'UE di riduzione dei gas a effetto serra equamente diviso tra gli Stati membri sotto forma di obiettivi nazionali vincolanti, una riforma del sistema di scambio di quote di emissione, un obiettivo di portata unionale per la quota di energie rinnovabili e un nuovo processo di governance europeo per le politiche del clima e dell'energia basato su piani nazionali per un'energia competitiva, sicura e sostenibile. La questione dell'efficienza energetica continuerà a svolgere un ruolo significativo nel conseguimento degli obiettivi dell'Unione in materia di clima ed energia e sarà oggetto di un riesame da concludere più avanti nel 2014.

La Commissione invita il Consiglio e il Parlamento europeo a concordare, entro la fine del 2014, che l'UE si impegni entro l'inizio del 2015 a presentare, nell'ambito dei negoziati che si concluderanno a Parigi nel dicembre 2015, l'intenzione di ridurre le sue emissioni di gas a effetto serra del 40%. L'Unione dovrebbe inoltre prepararsi a contribuire proficuamente al vertice che il Segretario generale delle Nazioni Unite ospiterà nel settembre 2014.

La Commissione invita inoltre il Consiglio e il Parlamento europeo ad approvare l'obiettivo di raggiungere entro il 2030, sul piano unionale, una quota di energie rinnovabili consumate nell'UE pari ad almeno il 27% mediante un impegno esplicito in tal senso assunto dagli stessi Stati membri con il sostegno di meccanismi e indicatori di attuazione rafforzati a livello dell'Unione.

La Commissione invita altresì il Consiglio e il Parlamento europeo ad approvare l'impostazione delle future politiche del clima e dell'energia presentata dalla Commissione e la sua proposta di istituire un sistema di governance semplificato ma efficace per il conseguimento degli obiettivi energetici e climatici.