



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 59

TRANSIZIONE VERDE E OBIETTIVI CLIMATICI: GLI ESITI DEL CONSIGLIO AMBIENTE

La transizione verde viene indicata quale uno dei pilastri dei piani per la ripresa a seguito dell'attuale emergenza sanitaria, nell'ottica del raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 e della riduzione significativa delle emissioni entro il 2030. La spesa relativa al clima dovrà ammontare almeno al 37% - tra riforme e investimenti, con scelte dirette alla decarbonizzazione, all'incentivazione dell'economia circolare, alla tutela della biodiversità, nell'ambito dei piani nazionali di ripresa e resilienza. Gli Stati membri UE dovranno indicare in che misura il piano in particolare contribuirà alle transizioni verde e in che modo ogni investimento e riforma contribuisce all'obiettivo di dedicare almeno il 37% delle spese per gli obiettivi climatici, nel rispetto di una transizione giusta e sostenibile.

*In tale quadro, il 23 ottobre ha avuto luogo la riunione del **Consiglio "Ambiente"**, durante la quale i Ministri dell'Ue si sono confrontati su temi di rilievo tra cui la **legge europea sul clima** e la **strategia sulla biodiversità** (vd. [ordine del giorno](#)).*

*In particolare, i Ministri hanno raggiunto **un accordo politico parziale sulla legge europea sul clima** e hanno adottato **conclusioni sulla strategia europea sulla biodiversità**. La Polonia poi ha presentato una proposta di revisione del **sistema ETS dell'Ue**.*

Per maggiori dettagli sugli esiti della sessione, si vedano le relative [Conclusioni](#).

Legge europea sul clima

I Ministri hanno raggiunto un [accordo politico parziale](#)¹, basato sul [testo di compromesso](#) presentato dalla Presidenza tedesca, su ampie parti della [proposta di legge europea sul clima](#) presentata dalla Commissione europea nel marzo 2020. L'accordo è stato raggiunto dopo mesi di intensi negoziati tra gli Stati membri - le discussioni a livello di esperti sono iniziate nel marzo 2020.

Il testo di compromesso della Presidenza tedesca ha ricevuto il sostegno di tutti gli Stati membri, ad eccezione della Bulgaria, che ha deciso di astenersi. Il Consiglio dovrebbe poter mettere a punto il suo orientamento generale una volta raggiunto un accordo sulle questioni in sospeso.

La proposta della Commissione europea mira a stabilire un **obiettivo comune giuridicamente vincolante a livello di UE di zero emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050**, cosicché le emissioni di gas serra non superino le rimozioni di gas serra.

In particolare richiede:

¹ Il testo è disponibile in lingua inglese.

- 1) alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri di adottare le misure necessarie per raggiungere l'obiettivo di neutralità climatica collettiva, tenendo conto dell'equità e della solidarietà tra gli Stati membri;
- 2) alla Commissione di rivedere, entro settembre 2020, l'obiettivo dell'UE per la riduzione delle emissioni di gas serra al 2030 alla luce dell'obiettivo di neutralità climatica di metà secolo, di esplorare le opzioni per una riduzione delle emissioni dal 50 al 55% e di formulare proposte per modificare l'Obiettivo 2030, se appropriato. Inoltre, entro il 30 giugno 2021, di valutare come modificare la legislazione dell'UE esistente che attua l'obiettivo 2030 e di prendere in considerazione l'adozione di misure appropriate, comprese proposte legislative;
- 3) alla Commissione di adottare atti delegati che stabiliscano una traiettoria per raggiungere la neutralità del carbonio entro il 2050, a partire dall'obiettivo del 2030, e di valutare regolarmente i progressi collettivi, la coerenza con l'obiettivo della neutralità climatica delle misure pertinenti dell'UE e degli Stati membri e l'adeguatezza delle pertinenti misure nazionali e dell'UE. La Commissione dovrebbe infine intraprendere azioni correttive se riscontrasse che le misure dell'UE non sono coerenti con l'obiettivo di neutralità climatica o inadeguate rispetto all'adattamento, o se il progresso collettivo si rivelasse insufficiente.

L'Italia ha guardato con favore alla presentazione della legge europea sul clima. Riserve sono state espresse dal Governo nella relazione al Parlamento ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, limitatamente all'attribuzione alla Commissione del potere di stabilire con atti delegati la traiettoria di graduale riduzione delle emissioni dei gas serra nel periodo 2031-2050. La relazione dichiara opportuno il coinvolgimento degli Stati membri nella definizione del percorso di riduzione. Sul punto si osserva che gli atti delegati possono integrare o modificare elementi "non essenziali" di un atto legislativo (art. 290, par. 1 TFUE). Alcuni Paesi, infine, ritengono che l'obiettivo di neutralità climatica debba essere definito a livello di Stato membro e non di Unione europea, punto sul quale, secondo quanto dichiarato dal Ministro dell'ambiente Sergio Costa nel corso dell'audizione svolta presso la Camera dei Deputati il 16 giugno 2020, l'Italia non concorda.

A settembre 2020 la Commissione europea ha pubblicato la [proposta modificata della legge europea sul clima](#) per includere **l'obiettivo di riduzione del 55 % entro il 2030** quale prima tappa verso l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050.

In seno al Consiglio non erano mancate le divergenze sulla proposta della Commissione, al fine di superare le quali la Presidenza tedesca aveva elaborato varie proposte di compromesso. Il Parlamento europeo il 7 ottobre 2020 ha approvato la propria [posizione negoziale](#), in cui si richiede l'innalzamento del target di riduzione delle emissioni al 60 per cento.

L'accordo raggiunto dai Ministri dell'ambiente il 23 ottobre riguarda varie parti della proposta, anche se lascia momentaneamente **in sospenso la questione del nuovo obiettivo dell'UE in materia di clima per il 2030**, in attesa di una decisione del Consiglio europeo che dovrebbe essere presa il 10 e 11 dicembre prossimi.

Il Consiglio europeo ha discusso il tema dell'aumento dell'obiettivo dell'UE per il 2030 nella riunione del 15-16 ottobre scorsi. Ha deciso di tornare sulla questione nella riunione di dicembre al fine di concordare un nuovo obiettivo di riduzione delle emissioni per il 2030 (si vedano le [Conclusioni](#)).

In estrema sintesi il Consiglio ha modificato la parte della proposta iniziale della Commissione europea che avrebbe consentito a quest'ultima di adottare, mediante atti delegati, una traiettoria per il conseguimento della neutralità climatica. Il Consiglio chiede invece alla Commissione di proporre un **traguardo intermedio per il 2040**, dopo il primo bilancio globale dell'accordo di Parigi. Il Consiglio

accetta l'idea di una traiettoria indicativa e lineare, ma solo come strumento per aiutare la Commissione a valutare i progressi compiuti.

Al fine di garantire che negli anni a venire l'UE resti sulla buona strada per conseguire il suo obiettivo di neutralità climatica, il Consiglio incarica la Commissione di riferire in merito all'applicazione della **legge europea sul clima** quando sarà approvata, entro sei mesi da ciascun bilancio globale previsto dall'accordo di Parigi. Se del caso, la Commissione può presentare proposte di modifica della legge europea sul clima (si veda il [Comunicato stampa del Consiglio](#)).

Più nel dettaglio, si illustrano le principali questioni emerse.

"Enabling Framework"

Secondo fonti stampa² alcuni paesi (Lituania, Romania, Slovacchia, Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca) hanno chiesto l'inclusione nel corpo del testo, e non solo nei considerando come previsto dalla Presidenza tedesca, del riferimento all'"**enabling framework**" - ossia l'insieme di strumenti, incentivi, sostegno e investimenti per assistere gli Stati membri nel settore transizione tenendo conto dei diversi punti di partenza. Contrari invece a modificare il progetto di compromesso tedesco Finlandia, Danimarca, Paesi Bassi, Austria e Lussemburgo.

Al fine di raggiungere una soluzione soddisfacente tra tutte le delegazioni nazionali, su proposta della Romania, la Presidenza ha quindi aggiunto una frase all'articolo 3, par 2, in cui si afferma che, nel contesto della revisione del prossimo anno e delle future revisioni future della pertinente legislazione Ue che contribuisce al raggiungimento degli obiettivi climatici, "*la Commissione valuterà in particolare la disponibilità ai sensi del diritto dell'Unione di strumenti e incentivi adeguati per mobilitare gli investimenti necessari e proporre misure se necessario*". Quanto all'Italia, il nostro Paese sarebbe stato favorevole al riferimento all'"enabling framework" nei considerando e non nel testo.

La Bulgaria avrebbe criticato il fatto che il progetto di testo di compromesso della presidenza tedesca non facesse nessun riferimento al principio di neutralità tecnologica (consentendo agli Stati membri di determinare il proprio mix energetico). Questo punto sarebbe stato condiviso anche da Romania, Slovacchia, Ungheria, Polonia e Repubblica ceca. Ulteriori fonti stampa³ riferiscono poi che l'Ungheria avrebbe inviato agli Stati membri una [dichiarazione](#) in cui definisce le condizioni per la conclusione dell'accordo politico (orientamento generale) in seno al Consiglio dell'UE. In particolare, le autorità ungheresi ritengono che le conclusioni del Consiglio europeo di dicembre "non dovrebbero solo decidere sul valore dell'obiettivo 2030, ma dovrebbero anche fornire indicazioni su come raggiungere tale obiettivo ("enabling framework)". Questo rappresenterebbe una "*conditio si ne qua non*" per un accordo sull'aumento dell'obiettivo 2030. In particolare l'Ungheria chiederebbe che l'"enabling framework" segua determinati principi come il diritto degli Stati membri a determinare quali tecnologie a basso tenore di carbonio farebbero parte del loro mix energetico nazionale (principio della neutralità tecnologica), senza escludere il nucleare. La dichiarazione sostiene anche il principio di convergenza in base al quale tutti i paesi dell'UE dovrebbero partecipare agli sforzi dell'Unione per il clima. A tal fine, l'Ungheria ritiene che ciascuno Stato membro dovrebbe ottenere una riduzione delle emissioni lorde di almeno il 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Budapest sottolinea anche l'importanza della solidarietà tra i paesi e dell'equità, proponendo in particolare di estendere il sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (ETS) meccanismi per

² Si veda Agence Europe n. 12588 del 24.10.2020

³ Si veda Agence Europe n. 12589 del 27 ottobre 2020

aiutare gli Stati membri con un PIL pro capite basso (un'idea sostenuta anche dalla Polonia, vd infra). Infine, l'Ungheria chiede che l'"enabling framework" garantisca un approvvigionamento energetico sicuro e conveniente e che affronti la questione della rilocalizzazione delle emissioni di carbonio al fine di garantire che la politica climatica dell'UE non mini la sua competitività industriale.

Obiettivo 2040

Gli Stati membri hanno formalmente respinto l'idea della Commissione di utilizzare atti delegati per fissare obiettivi climatici tra 2030 e 2050. Il compromesso parziale del Consiglio prevede che la Commissione presenti una proposta di revisione della "legge sul clima" per l'obiettivo climatico dell'UE per il 2040 al più tardi entro sei mesi della prima revisione globale dell'accordo di Parigi (prevista per il 2023).

Un gruppo di cinque paesi guidati dalla Svezia (Austria, Lussemburgo, Danimarca e Spagna) avrebbero voluto un testo più ambizioso sotto certi aspetti. Come la Finlandia e la Lettonia, questi paesi, in particolare, volevano che l'obiettivo della neutralità fosse fissato individualmente per ciascuno Stato membro e non solo per l'UE nel suo complesso⁴.

Triloghi

Il ministro tedesco dell'Ambiente Svenja Schulze ha affermato che la Presidenza dovrebbe continuare le discussioni con gli Stati membri prima di prendere una decisione sull'avvio dei negoziati interistituzionali. Gli interventi delle varie delegazioni nazionali durante l'incontro hanno rivelato divergenze su questo tema. Il Vicepresidente esecutivo della Commissione responsabile per il Green Deal Frans Timmermans e il Presidente della Commissione del Parlamento europeo sull'Ambiente (ENVI), Pascal Canfin, da parte loro, hanno detto di voler avviare i triloghi il prima possibile. Ciò darebbe più chances ai colegislatori di raggiungere un accordo sull'intera "legge sul clima" a dicembre, in modo da poter presentare il contributo aggiornato determinato a livello nazionale dell'UE (NDC) alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) entro la fine dell'anno, come richiesto dall'accordo di Parigi.

Strategia dell'Ue sulla biodiversità

Il Consiglio ha adottato [conclusioni](#) sulla [Strategia dell'Ue sulla biodiversità per il 2030](#) presentata dalla Commissione europea lo scorso maggio.

La strategia sulla biodiversità per il 2030 è un piano a lungo termine lungo termine, globale, sistemico e ambizioso per salvaguardare la natura e invertire la tendenza al degrado degli ecosistemi. Costituisce uno dei pilastri del [Green Deal europeo](#)⁵ e della leadership dell'UE nel settore dell'azione internazionale a favore dei beni pubblici globali e degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Essa definisce nuovi impegni, misure, obiettivi e meccanismi di governance, fra cui:

1. trasformare almeno il 30 % della superficie terrestre e dell'ambiente marino d'Europa in zone protette gestite in modo efficace;
2. ripristinare in tutta l'UE gli ecosistemi degradati che versano in condizioni precarie e ridurre le pressioni sulla biodiversità, mediante un piano UE di ripristino della natura di vasta portata;

⁴ Agence Europe n. 12588 del 24 ottobre 2020.

⁵ Il Green Deal è la nuova strategia di crescita dell'UE, presentata nel dicembre 2019, volta a far sì che l'Europa diventi il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050.

3. creare le condizioni per un cambiamento profondo mettendo in moto un nuovo processo, finalizzato a migliorare la governance della biodiversità e garantire che gli Stati membri integrino nelle politiche nazionali gli impegni delineati nella strategia. (per maggior dettagli si veda anche il [Comunicato stampa](#) della Commissione europea).

Si ricorda che il tema della biodiversità è al centro del più recente Rapporto SOER 2020 [L'ambiente in Europa: stato e prospettive nel 2020](#) (*The European environment state and outlook 2020*) pubblicato dall'Agenzia europea per l'ambiente: il documento ha sottolineato come l'Europa non riuscirà a centrare gli obiettivi fissati per il 2030 senza un intervento urgente, nell'arco dei prossimi dieci anni, che affronti, tra i temi più rilevanti, **l'allarmante tasso di perdita di biodiversità**, e gli effetti - sempre maggiori - dei cambiamenti climatici nonché l'eccessivo sfruttamento delle risorse naturali. Per approfondimenti, si veda il relativo [dossier](#) del Servizio Studi del Senato.

Come si legge nel [Comunicato stampa](#) del Consiglio, le conclusioni forniscono orientamenti politici per quanto riguarda l'attuazione della **strategia**.

In particolare, nel testo adottato il Consiglio invita la Commissione a integrare gli obiettivi della politica dell'UE in materia di **biodiversità** nelle pertinenti proposte legislative future. Ribadisce inoltre l'urgente necessità di integrare pienamente tali obiettivi in altri settori, come l'agricoltura, la pesca e la silvicoltura, e di garantire un'attuazione coerente delle misure dell'UE in questi settori.

Il Consiglio accoglie con favore l'obiettivo di creare una rete coerente di zone protette ben gestite e di proteggere almeno il 30% della superficie terrestre dell'UE e il 30% della sua zona marina. Rileva che si tratta di un obiettivo che gli Stati membri devono raggiungere collettivamente e che tutti gli Stati membri devono partecipare a tale sforzo congiunto e tenere conto delle proprie condizioni nazionali. Tale rete dovrebbe essere basata sulla rete Natura 2000 e integrata con designazioni aggiuntive da parte degli Stati membri.

Il Rapporto SOER 2020 sopra citato ha evidenziato i danni diffusi agli **ecosistemi**, indicando che a livello globale, circa il 75 % dell'ambiente terrestre e il 40 % dell'ambiente marino sono adesso 'gravemente alterati', sottolinea il Rapporto, con una perdita eccezionalmente rapida della biodiversità e specie a rischio di estinzione più ora che in tutta la storia dell'umanità. Tale situazione viene indicata quale 'sesta estinzione di massa'.

Il Consiglio ribadisce che è necessaria una maggiore ambizione in materia di ripristino della natura, come proposto nel nuovo piano dell'UE di ripristino della natura, e attende che la Commissione proponga obiettivi di ripristino della natura giuridicamente vincolanti, previa valutazione d'impatto.

Sottolinea che il nuovo quadro europeo di *governance* della biodiversità deve rispettare il principio di sussidiarietà e che tutte le proposte pertinenti dovrebbero essere elaborate e sviluppate in cooperazione con gli Stati membri.

Ribadisce la determinazione dell'UE a dare l'esempio nell'affrontare la crisi mondiale in cui versa la biodiversità e nell'elaborare un ambizioso nuovo quadro globale dell'ONU per la biodiversità in occasione della **conferenza delle Nazioni Unite** sulla biodiversità del 2021.

Inoltre, secondo gli Stati membri una quota significativa del 30% del bilancio dell'UE e delle spese di Next Generation EU destinate all'azione per il clima dovrebbe essere investita nella biodiversità e in soluzioni basate sulla natura volte a promuovere la biodiversità.

Riforma del sistema di scambio quote di emissione (ETS)

La Polonia ha presentato la propria [proposta di riforma](#)⁶ del sistema di scambio quote di emissione (ETS) dell'Unione europea.

Il sistema di scambio quote di emissione (ETS), il primo e il più grande mercato internazionale dei permessi di emissione di carbonio, rappresenta lo strumento politico chiave dell'Ue per la lotta al cambiamento climatico. Il sistema ETS dell'Ue, che si rivolge a tutti i settori industriali caratterizzati da elevate emissioni, incluso il trasporto aereo, è stato introdotto con la direttiva la Direttiva [2003/87/CE](#). Esso fissa un tetto massimo, stabilito a livello europeo, per le emissioni consentite ai soggetti che fanno parte del sistema, consentendo ai partecipanti di acquistare e vendere sul mercato i diritti di emissione di CO₂ ("quote"), acquisiti mediante asta. La Direttiva è stata rivista da ultimo nel marzo 2018, al fine di consentire di rispettare gli obiettivi di riduzione delle emissioni fissati dal Quadro 2030 per l'energia e il clima e dall'accordo di Parigi. Le modifiche introdotte, che si riferiscono al periodo 2021-2030 (cd. fase 4), stabiliscono tra l'altro alcuni meccanismi di finanziamento a favore dello sviluppo di tecnologie a basse emissioni di carbonio. Si tratta in particolare di due fondi: il primo è il Fondo per l'innovazione, di cui si estende il campo di applicazione a progetti innovativi riguardanti tecnologie a basse emissioni di carbonio. Tale fondo estenderà il sostegno previsto dal programma NER 300 (vd infra). Il secondo è il Fondo per la modernizzazione, volto a sostenere gli investimenti nella modernizzazione dei sistemi energetici e a migliorare l'efficienza energetica negli Stati membri con un PIL pro capite, a prezzi di mercato, inferiore al 60 % della media dell'Unione nel 2013.

Nell'ambito del Green Deal europeo la Commissione prevede il riesame, entro giugno 2021, di tutti gli strumenti pertinenti della politica in materia di clima al fine di aumentare l'obiettivo al 2030 di riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra portandolo dal 40% al 50-55%. Tra le misure previste figura l'estensione del sistema di scambio di quote di emissione al settore marittimo e la riduzione graduale delle quote gratuite assegnate alle compagnie aeree. Tale orientamento è stato confermato anche nel Piano per l'obiettivo climatico 2030 contenuto nella Comunicazione "[Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa](#)", presentata dalla Commissione europea il 17 settembre scorso. Il Piano per l'obiettivo climatico 2030 dell'Ue si prefigge di ridurre le emissioni di gas a effetto serra dell'UE almeno del 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, ben al di sopra dell'obiettivo attuale del 40% previsto dal Quadro 2030 per l'energia e il clima.

In base a fonti stampa⁷, secondo la Polonia il problema con il sistema attuale è che gli Stati membri che non hanno bisogno di quote le ricevono comunque. Secondo Varsavia, ciò porta alcuni Stati membri a ricevere costantemente molte più quote di quelle di cui hanno bisogno per le loro emissioni di gas serra, lasciando alcune economie con costi sostanziali da coprire. Secondo le stime polacche, la quantità totale di quote (distribuite a titolo gratuito all'industria e messe all'asta da uno Stato membro) possono arrivare a superare le emissioni verificate di quello Stato membro del 35-55%. La Polonia chiede quindi una revisione della chiave di distribuzione delle quote per garantire che l'ETS sostenga gli investimenti nelle regioni e nei settori meno ricchi pur opponendosi all'idea che il sistema diventi una fonte di risorse proprie dell'UE. Inoltre, il paese propone di aumentare il Fondo per la modernizzazione e/o di creare un Fondo di solidarietà energetica. Questo fondo servirebbe ad aiutare gli stati con un PIL pro capite inferiore alla media dell'UE ad eliminare gli effetti sociali negativi dell'aumento dei prezzi dell'energia e a minimizzare l'aumento della povertà energetica, che secondo Varsavia peggiorerà con investimenti in energie rinnovabili. Sottolineando che l'ETS è "uno

⁶ Il testo è disponibile in lingua inglese.

⁷ Si veda Agence Europe n. 12588 del 24.10.2020

strumento politico basato sul mercato a livello di Unione", il ministro svedese dell'ambiente e del clima Isabelle Lövin ha affermato che qualsiasi adeguamento al sistema di assegnazione gratuita dovrebbe essere effettuata su base equa, confrontando le installazioni operanti nello stesso settore.

Economia circolare: il futuro World Circular Economy Forum

In occasione del Consiglio ambiente, la delegazione dei Paesi bassi ha fornito elementi sul prossimo *World Circular Economy Forum* che si terrà il 15 aprile 2021 (WCEF+climate) (si veda il doc [12207/20](#))⁸. L'incontro rappresenterà l'occasione per evidenziare le **connessioni tra economia circolare e clima**, nonché in senso più ampio con gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile (SDGs). La conferenza è frutto di uno sforzo congiunto tra Finlandia, Canada e Paesi Bassi, per focalizzare l'**economia circolare** come chiave per la ripresa. Al riguardo, è stato evidenziato come i fattori energetici contribuiscono solo a circa la metà delle emissioni globali, mentre la restante percentuale è legata alla produzione di beni, al cibo, e ai consumi quotidiani in tal senso. Ridisegnare il riuso e il riciclo costituisce quindi un fattore chiave per evitare le emissioni. Le stime, richiamate nel corso del [Consiglio](#), indicano che un approccio circolare potrebbe ridurre le emissioni di CO₂ del 56% entro il 2050: per questo, l'economia circolare è il tassello mancante nel raggiungimento degli obiettivi climatici, anche nel quadro dell'Accordo di Parigi.

27 ottobre 2020

A cura di Luana Iannetti e Patrizia Borgna

⁸ Il documento è disponibile in lingua inglese.