

SCHEMA DI VALUTAZIONE n. 33/2012
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle norme di contabilizzazione e ai piani di azione relativi alle emissioni e agli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da attività connesse all'uso del suolo, ai cambiamenti di uso del suolo e alla silvicoltura		
NUMERO ATTO	COM(2012) 93 def.		
NUMERO PROCEDURA	2012/0042 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	12/03/2012		
DATA DI TRASMISSIONE	12/03/2012		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	08/05/2012		
ASSEGNATO IL	13/03/2012		
COMM.NE DI MERITO	13 ^a	Parere motivato entro	19/04/2012
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a ; 9 ^a ; 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	12/04/2012
OGGETTO	La proposta di decisione fissa le norme di contabilizzazione applicabili alle emissioni e agli assorbimenti risultanti da attività legate all'uso del suolo, ai cambiamenti di uso del suolo e alla silvicoltura (<i>Land Use, Land-Use Change and Forestry</i>) (LULUCF). Essa prevede, inoltre, che gli Stati membri dispongano piani di azione LULUCF volti a limitare o ridurre le emissioni e a mantenere o aumentare gli assorbimenti, nonché la valutazione di tali piani da parte della Commissione europea.		
BASE GIURIDICA	La base giuridica della proposta di direttiva è l'articolo 192, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale <i>"il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'articolo 191"</i> , ovvero: <i>"salvaguardia, tutela e</i>		

miglioramento della qualità dell'ambiente; protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici".

**PRINCIPIO DI
SUSSIDIARIETÀ**

Le disposizioni della proposta di decisione appaiono conformi al principio di sussidiarietà, in quanto i cambiamenti climatici costituiscono un tema transfrontaliero che richiede un'azione congiunta da parte degli Stati membri. Inoltre, la Commissione europea giustifica l'intervento a livello dell'Unione anche in termini di efficacia, come garanzia di coerenza della politica climatica e di rafforzamento dell'efficienza economica.

**PRINCIPIO DI
PROPORZIONALITÀ**

La Commissione europea ribadisce che la proposta non va al di là di ciò che è necessario per raggiungere gli obiettivi di miglioramento della qualità dei dati relativi ai cambiamenti climatici e di garanzia di conformità agli obblighi imposti e agli impegni assunti a livello internazionale e dell'Unione.

ANNOTAZIONI:

La proposta è accompagnata da una valutazione d'impatto ([SWD\(2012\) 41 def.](#)) (in lingua inglese) e dalla sintesi della valutazione d'impatto ([SWD\(2012\) 40 def.](#)).

Si veda, inoltre, la comunicazione del 12 marzo 2012 "Contabilizzare l'uso del suolo, i cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura negli impegni dell'Unione nell'ambito della lotta ai cambiamenti climatici" ([COM\(2012\) 94 def.](#)).

Disposizioni dell'Unione europea vigenti nel settore della proposta

La [decisione 406/2009/CE](#) ("decisione sulla condivisione dello sforzo") del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020, e la [direttiva 2003/87/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, non prevedono la contabilizzazione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dal settore LULUCF negli obiettivi di riduzione del 20% delle emissioni di gas a effetto serra assunti dall'Unione per il 2020¹. Attualmente, tale contabilizzazione è in parte presa in considerazione ai fini del rispetto degli obiettivi quantificati di limitazione e di riduzione delle emissioni a norma dell'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo di Kyoto allegato alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), approvato con [decisione 2002/358/CE](#) del Consiglio.

Inoltre, la [direttiva 2009/29/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (il sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE, "sistema UE ETS") indica che tutti i settori economici dovrebbero

¹ L'articolo 9 della decisione 406/2009/CE prevede che la Commissione valuti le modalità di inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra derivanti da attività di uso del suolo, cambiamenti di uso del suolo e silvicoltura nell'impegno di riduzione delle emissioni assunto dall'Unione, garantendo nel contempo la permanenza e l'integrità ambientale del contributo delle attività del settore, nonché un monitoraggio e una contabilizzazione di tali emissioni e assorbimenti.

contribuire al conseguimento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dell'Unione entro il 2020.

Sintesi delle misure proposte

Il settore LULUCF² non è ancora contabilizzato nel quadro dell'obiettivo di riduzione delle emissioni fissato dall'Unione per il 2020, ma è preso parzialmente in considerazione, per il periodo dal 2008 al 2012, con riguardo agli impegni assunti dall'Unione in sede della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici nell'ambito del protocollo di Kyoto. La contabilizzazione è quindi facoltativa per la maggior parte delle attività LULUCF, in particolare per la gestione delle foreste (che rappresenta circa il 70% del settore) e per la gestione delle terre coltivate e dei pascoli (circa il 17% del settore) e mancano incentivi a favore della mitigazione dei cambiamenti climatici in silvicoltura.

Il primo periodo di contabilizzazione previsto dalla Commissione europea va dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2020 (*allegato I*).

- Gli Stati membri dovranno redigere e mantenere una contabilizzazione che rispecchi accuratamente tutte le emissioni e gli assorbimenti risultanti dalle attività praticate sul loro territorio che rientrano nelle seguenti categorie: imboschimento, rimboschimento, disboscamento, gestione delle foreste, gestione delle terre coltivate, gestione dei pascoli. La Commissione sottolinea, infatti, che un uso adeguato dei terreni e opportune pratiche di gestione silvicole e agricole potranno limitare le emissioni di carbonio e aumentare l'assorbimento di quello presente nell'atmosfera³. La proposta prevede, inoltre, la contabilizzazione volontaria delle emissioni e degli assorbimenti risultanti da attività di rivegetazione e di drenaggio e riumidificazione delle zone umide. La contabilizzazione include le emissioni e gli assorbimenti dei seguenti gas a effetto serra: biossido di carbonio (CO₂); metano (CH₄); ossido di azoto (N₂O) (*articolo 3*).
- Vengono stabilite le norme generali in materia di contabilizzazione. Gli Stati membri dovranno mantenere una registrazione completa e accurata di tutti i metodi e i dati impiegati (*articolo 4*).
- Gli Stati membri dovranno seguire norme di contabilizzazione specifiche per l'imboschimento, il rimboschimento, il disboscamento, la gestione delle foreste, le variazioni nel bacino di prodotti ottenuti dall'estrazione del legno, la gestione delle terre coltivate, la gestione dei pascoli, la rivegetazione, il drenaggio e la riumidificazione delle zone umide (*articoli 5, 6, 7 e 8*).
- Gli Stati membri dovranno applicare norme di contabilizzazione specifiche per le perturbazioni naturali, come gli incendi, le infestazioni da insetti e da agenti patogeni, i fenomeni meteorologici estremi e le perturbazioni geologiche, che possono comportare emissioni o riduzioni di gas a effetto serra di natura temporanea nel settore LULUCF, o provocare un'inversione degli assorbimenti precedenti. La proposta di decisione intende quindi garantire che le inversioni degli assorbimenti dovute a interventi umani vengano accuratamente registrate nella contabilizzazione LULUCF, mentre offre agli Stati membri una possibilità limitata di escludere da tale contabilizzazione le emissioni risultanti da perturbazioni che essi non sono in grado di controllare (*articolo 9*).
- Non più tardi di sei mesi dall'inizio di ciascun periodo di contabilizzazione, gli Stati membri dovranno redigere e trasmettere alla Commissione progetti di piani di azione LULUCF volti a limitare o ridurre le emissioni e a mantenere o aumentare gli

² Il settore LULUCF include principalmente le emissioni e gli assorbimenti di biossido di carbonio (CO₂) da parte degli ecosistemi terrestri, generalmente stimati come variazioni della riserva di carbonio. La Commissione specifica che altre emissioni di gas a effetto serra prodotte da attività agricole, come ad esempio il metano e l'ossido di azoto provenienti dai ruminanti e dai fertilizzanti, sono incluse in un inventario agricolo separato.

³ Il carbonio è assorbito (eliminato) dall'atmosfera tramite la fotosintesi e immagazzinato negli alberi e nei prodotti del legno associati, in altre piante e nei suoli. Nel 2009 il settore LULUCF ha assorbito dall'atmosfera un quantitativo di carbonio pari a circa il 9% delle emissioni complessive di gas a effetto serra dell'Unione negli altri settori.

assorbimenti risultanti dalle attività LULUCF. La Commissione dovrà valutare tali progetti entro tre mesi dal ricevimento di tutte le informazioni e, se del caso, formulare raccomandazioni al fine di rafforzare gli sforzi messi in atto dagli Stati membri. Questi, a loro volta, dovranno tener conto delle osservazioni della Commissione ed entro tre mesi rendere disponibili al pubblico i loro piani di azione LULUCF. Gli Stati membri presenteranno relazioni sui progressi compiuti nell'attuazione dei piani di azione che la Commissione dovrà valutare entro sei mesi (*articolo 10*).

- La proposta comprende una disposizione in virtù della quale la Commissione riesaminerà le norme di contabilizzazione previste al massimo entro un anno dal termine del primo periodo di contabilizzazione (*articolo 11*).

Contesto della proposta

La Commissione europea sottolinea che la proposta è in linea con l'obiettivo globale dell'Unione di raggiungere gli obiettivi per essa previsti dal pacchetto su clima ed energia, dal protocollo di Kyoto, dall'accordo di Copenaghen e dalle decisioni n. 1/CP.16, 1/CMP.6 e 2/CMP.6 ("accordi di Cancùn"). Ritiene, inoltre, che le norme di contabilizzazione previste siano simili a quelle discusse e applicate a livello internazionale, ma siano più rigorose ed esaurienti, in particolare per quanto riguarda la decisione -/CMP.7 (su cui si veda *infra*).

Il pacchetto su clima ed energia, adottato definitivamente dal Consiglio il 6 aprile 2009, è stato pubblicato nella [Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 5 giugno 2009](#). Contiene misure volte a combattere i cambiamenti climatici e a promuovere le energie rinnovabili, ponendosi come obiettivo globale dell'UE in materia ambientale quello di ridurre del 20% le emissioni di gas a effetto serra e arrivare a una quota pari al 20% di energie rinnovabili nel consumo energetico totale dell'UE entro il 2020. Il pacchetto comprende:

- il regolamento (CE) n. 443/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri;
- la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE;
- la direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra;
- la direttiva 2009/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas a effetto serra, modifica la direttiva 1999/32/CE del Consiglio per quanto concerne le specifiche relative al combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva 93/12/CEE;
- la direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio e recante modifica della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, delle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio;
- la decisione n. 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020.

Le norme in materia di comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di altre informazioni relative ai cambiamenti climatici, incluse le informazioni sul settore LULUCF,

non rientrano nel campo di applicazione della proposta di decisione in esame. La Commissione europea ha, infatti, presentato il 23 novembre 2011 una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici a livello nazionale e dell'Unione europea ([COM\(2011\) 789 def.](#)).

La [Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici svoltasi a Durban dal 28 novembre all'11 dicembre 2011](#)⁴ ha confermato le difficoltà della comunità internazionale a trovare vie di sviluppo condivise per le iniziative in tema di cambiamenti climatici. Per quanto riguarda le regole per le attività di uso del suolo, cambio di uso del suolo e silvicoltura, è stata predisposta la realizzazione di una serie di workshop tecnici.

La Conferenza ha adottato la "decisione -/CMP.7", che fissa le norme, le definizioni e le modalità per la contabilizzazione del settore LULUCF applicabili a partire dal secondo periodo di impegno nell'ambito del protocollo di Kyoto. In particolare, si è deciso il passaggio della gestione delle attività forestali, compresi i prodotti ottenuti dall'estrazione del legno, da un regime volontario (cioè eleggibile a discrezione del paese) ad obbligatorio, con un nuovo metodo di conteggio, basato su livelli di riferimento sui quali confrontare il bilancio emissioni/assorbimenti netti durante il periodo d'impegno, generando debiti se gli assorbimenti diminuiscono rispetto a tali livelli e crediti se vi è invece un aumento degli assorbimenti, confermando per questi ultimi un limite per la loro contabilizzazione. Sono state, inoltre, stabilite le definizioni di "perturbazioni naturali" e "drenaggio e riumidificazione delle zone umide".

12 giugno 2012

A cura di Viviana Di Felice

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (roci01a@senato.it)

⁴ 17^a Conferenza delle Parti (COP-17) della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici che funge da riunione delle parti del protocollo di Kyoto.