

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

ANNO 2010 / NUMERO 0

MARTA D'AURIA

*Il Copenhagen Accord: un passaggio interlocutorio verso
l'assunzione di responsabilità "globali"*



G. Giappichelli editore

Marta D'Auria

Il Copenhagen Accord: un passaggio interlocutorio verso l'assunzione di responsabilità "globali".

Dal 7 al 18 dicembre 2009, a Copenhagen, si è svolta, per discutere del futuro del Protocollo di Kyoto, la quindicesima *Conference of the Parties* (COP15). Al *summit* mondiale hanno partecipato 192 paesi, 103 capi di Stato, 15.000 delegati.

La Conferenza avrebbe potuto costituire un'occasione importante per definire un progetto condiviso per affrontare le grandi questioni che sono connesse al cambiamento climatico; occorre, infatti, stabilire, per i paesi industrializzati, nuovi *targets* vincolanti di riduzione delle emissioni inquinanti e i tempi per realizzare queste riduzioni; ottenere l'adesione dei paesi in via di sviluppo alla riduzione delle loro emissioni; raggiungere un accordo finanziario volto ad aiutare i paesi in via di sviluppo a dotarsi di tecnologie avanzate a basso impatto ambientale. Invece, i risultati del *summit* si sono limitati al raggiungimento di un compromesso, il *Copenhagen Accord*, privo di vincoli sia sulla riduzione delle emissioni inquinanti, sia sui tempi per realizzare future riduzioni.

Dal 29 novembre al 10 dicembre 2010 si terrà, a Città del Messico, una nuova *Conference of the Parties* (la COP16), ma, prima di allora, si terrà a Bonn, nel giugno 2010, un incontro intermedio, nel quale i *leaders* mondiali cercheranno di individuare alcune priorità, sulle quali costruire, in vista della sedicesima Conferenza, una base comune di impegni da rendere vincolanti.

Secondo il Protocollo di Kyoto, i paesi industrializzati debbono realizzare, tra il 2008 e il 2012 (*first commitment period*), una riduzione delle emissioni totali di sei gas ad effetto serra del 5,2 per cento rispetto ai livelli delle emissioni registrate nel 1990 (*baseline*).

L'obbligo di riduzione – limitato, come detto, ai paesi industrializzati (e, tra loro, distribuito in percentuali diverse) – risponde al principio delle “*responsabilità comuni ma differenziate*”. Il Protocollo, però, non è stato ratificato da tutti i paesi industrializzati, a cominciare dagli Stati Uniti, che pure sono responsabili di una considerevole percentuale di emissioni inquinanti. Il Protocollo è stato invece ratificato, tra gli altri, dall'Unione europea (che si è impegnata a ridurre le proprie emissioni dell'8 per cento rispetto ai livelli del 1990) e dalla Russia (proprio l'adesione di questa ha permesso, nel 2005, l'entrata in vigore del Protocollo).

Alla COP15 hanno partecipato i paesi industrializzati – sia quelli che avevano ratificato il Protocollo, sia quelli che non l'avevano fatto – e i paesi in via di sviluppo. Questi, esenti – ai sensi del Protocollo – da obblighi vincolanti di riduzione, hanno in realtà un peso notevole, considerata la quantità di emissioni che già producono e che produrranno, in futuro, a ritmi crescenti. Fra questi paesi, infatti, vi sono la Cina, l'India e il Brasile, che sono paesi in fase di accelerato sviluppo e che contribuiscono, perciò, in misura consistente alla produzione di

emissioni inquinanti. Proprio per questo, il loro coinvolgimento nell'obiettivo di riduzione delle emissioni è essenziale e non più procrastinabile.

A Copenhagen i paesi partecipanti alla Conferenza hanno assunto posizioni molto diverse e, spesso, inconciliabili. Gli Stati Uniti proponevano di ridurre le proprie emissioni, rispetto ai livelli del 2005 (non, invece, del 1990 e il dato è importante perché dal 1990 al 2005 le emissioni sono aumentate), del 17 per cento entro il 2020, del 30 per cento entro il 2025 e del 42 per cento entro il 2030. La proposta dell'Unione europea consisteva nel realizzare una riduzione delle emissioni, rispetto ai livelli del 1990, del 20 per cento entro il 2020. La Russia aveva annunciato di voler ridurre le proprie emissioni del 25 per cento. La Danimarca, paese ospite del *summit*, aveva anticipato una bozza informale di accordo in cui era previsto che le emissioni di gas serra, rispetto ai livelli del 1990, venissero dimezzate entro il 2050, con un onere dell'80 per cento per i paesi industrializzati e un picco delle emissioni nel 2020, cui sarebbe seguita la loro graduale riduzione.

L'estrema disomogeneità delle posizioni ha contraddistinto anche i paesi in via di sviluppo: l'India, già prima dell'apertura dei lavori della Conferenza, aveva anticipato la sua opposizione alla fissazione sia di vincoli alla riduzione delle emissioni per i paesi in via di sviluppo o recentemente industrializzati, sia di una data che fissasse il picco delle emissioni consentite e l'inizio della loro riduzione. La Cina, che punta ad assumere la *leadership* mondiale nel settore delle energie rinnovabili, aveva proposto di ridurre (tramite l'utilizzo di misure finanziarie e fiscali) le sue emissioni inquinanti per unità di PIL del 40-45 per cento entro il 2020. Il Brasile si era impegnato nella riduzione della deforestazione dell'Amazzonia.

Il risultato del summit è stato – come accennato – il *Copenhagen Accord*: si tratta di un compromesso, tra l'altro raggiunto da soli cinque paesi, mentre la *Conference of the Parties* si è limitata a prenderne atto, senza che l'assemblea plenaria dei 192 paesi partecipanti lo abbia ratificato.

Più che per i suoi contenuti, l'Accordo rileva per quel che non stabilisce. USA, Cina, India, Brasile e Sud Africa hanno assunto l'impegno di realizzare (future) iniziative per limitare l'innalzamento della temperatura media del pianeta entro i due gradi centigradi sopra i livelli pre-industriali. Inoltre, viene ribadito il principio in base al quale l'impegno nella lotta al cambiamento climatico dev'essere sostenuto da «*common but differentiated responsibilities and respective capabilities*» (par. 1).

Non v'è, però, nell'Accordo, alcuna precisa indicazione circa gli strumenti da utilizzare e non v'è alcun impegno vincolante. Le parti si limitano a riconoscere «*opportunities to use markets to enhance the cost-effectiveness of, and to promote mitigations actions*» (par. 7). Decisamente troppo poco, se si pensa che il Protocollo di Kyoto, con la previsione dei «*flexibility mechanisms*» (*joint implementation, clean development mechanism, international emissions trading*),

aveva posto le basi per la realizzazione di una futura *global governance* ambientale nel settore dell'inquinamento atmosferico (per sua natura, transfrontaliero, sicché non rilevano né il “dove” le emissioni vengono prodotte, né il “dove” esse possono, secondo criteri di *cost-effectiveness*, venire ridotte).

Ancora, nella COP15 non è stata assunta nessuna decisione sull'istituzione di un mercato globale delle emissioni inquinanti: mancanza grave, soprattutto se si considera l'impegno che l'Unione europea continua a sostenere in questo campo. Essa, infatti, prima dal 2005 al 2007 in fase sperimentale e, poi, a regime, dal 2008, ha istituito un mercato europeo delle emissioni inquinanti; inoltre, è recente la direttiva (2008/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio) che ha inserito le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra. Sempre l'Europa, infine, nel 2007, con il “pacchetto 20-20-20”, si è impegnata a ridurre, entro il 2020, le proprie emissioni di gas serra del 20 per cento rispetto ai livelli del 2005 e ha scelto di raggiungere tale obiettivo permettendo agli operatori di avvalersi del mercato delle emissioni.

L'Europa, in questo modo, ha colto le opportunità offerte dal Protocollo di Kyoto, dando impulso a nuovi investimenti nel campo delle energie rinnovabili: attraverso il loro impiego, tra l'altro, è possibile contemperare gli obiettivi della produzione di energia con quelli della tutela ambientale, nonché favorire l'occupazione e il reddito, anche nei paesi in fase di crescita economica.

Infine, il *Copenhagen Accord* reca l'impegno dei paesi industrializzati a creare un fondo – il *Copenhagen Green Climate Fund*, «*an operating entity of the financial mechanism of the Convention*» – per il trasferimento ai paesi poveri di tecnologie a basso impatto ambientale. Questo fondo dovrebbe avere una dotazione di 30 miliardi di dollari in ciascun anno del triennio 2010-2012, che arriverebbe a 100 miliardi l'anno dal 2020. Il Fondo dovrà supportare i progetti, i programmi, le politiche e ogni altra attività da realizzare nei paesi in via di sviluppo al fine di contrastare gli effetti causati dal cambiamento climatico e favorire l'adozione e il trasferimento (da parte dei paesi industrializzati) di nuove tecnologie meno inquinanti. Proprio per incrementare lo sviluppo e il trasferimento di queste tecnologie, le parti hanno deciso di istituire un *Technology Mechanism*. Tuttavia, già pochi giorni dopo la conclusione del *summit* e la firma del *Copenhagen Accord*, il Brasile e il Sud Africa non si sono limitati a criticare la mancata previsione di obiettivi vincolanti per i paesi industrializzati, ma hanno sottolineato l'insufficienza delle risorse finanziarie da questi destinate ai paesi in via di sviluppo.

Nel *Copenhagen Accord* v'era anche la “promessa” degli Stati di presentare al Segretariato della Convenzione Onu sui cambiamenti climatici, entro il 31 gennaio 2010, i propri obiettivi di riduzione da realizzare entro il 2020 (par. 4). Ai primi di febbraio, sono stati 55 i paesi, fra cui la Cina, gli Stati Uniti e i 27 Stati membri dell'Unione europea, ad avere comunicato i loro obiettivi, confermando le posizioni (come detto, anche molto distanti) assunte nell'ambito della Conferenza. Occorrerà, quindi, attendere la COP16.

I risultati della Conferenza di Copenhagen hanno indotto a riflettere sulla sempre più pressante necessità di “ripensare alle regole Onu”, soprattutto allo scopo di semplificare le procedure per l’assunzione delle decisioni in questi *summit*. In tale prospettiva, alcuni propongono di modificare la regola dell’unanimità, ma, allora, non si potrebbe fare a meno di misure che rendano “effettive” le decisioni anche nei confronti dei paesi dissenzienti: misure evidentemente irrealistiche, che non possono sostituirsi ad accordi da raggiungere con un paziente lavoro di “tessitura politica” fra paesi industrializzati, paesi in fase di crescita e paesi in ritardo di sviluppo. Nell’attesa, resta la constatazione di quanto sia difficile e di quanto occorra ancora lavorare per definire percorsi, anche differenziati e variamente articolati, nei quali possano riconoscersi, con l’assunzione di obiettivi vincolanti, i paesi che sono o saranno i maggiori responsabili di un’emergenza – come il cambiamento climatico – che tutti li coinvolge. Il che non potrà avvenire – dicono in molti – fino a quando le ottiche particolaristiche non avranno ceduto il passo a politiche nazionali volte a concorrere alla soluzione di problemi globali. La costruzione di *una global governance* ambientale in materia è ancora più necessaria se si considera sia la convenienza che gli Stati hanno nel delocalizzare la produzione in paesi privi di vincoli alle emissioni, sia la tendenza dei consumatori ad acquistare prodotti (meno cari) importanti da questi paesi.

E’ un buon segno che, ancor prima della fine del 2010, quando si terrà la sedicesima Conferenza, le parti abbiano deciso di mettersi all’opera per ricercare una via d’uscita allo stallo del momento.

Advance unedited version

Decision -/CP.15

The Conference of the Parties,

Takes note of the Copenhagen Accord of 18 December 2009.

Copenhagen Accord

The Heads of State, Heads of Government, Ministers, and other heads of the following delegations present at the United Nations Climate Change Conference 2009 in Copenhagen: [List of Parties]

In pursuit of the ultimate objective of the Convention as stated in its Article 2,

Being guided by the principles and provisions of the Convention,

Noting the results of work done by the two Ad hoc Working Groups,

Endorsing decision x/CP.15 on the Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action and decision x/CMP.5 that requests the Ad hoc Working Group on Further Commitments of Annex I Parties under the Kyoto Protocol to continue its work,

Have agreed on this Copenhagen Accord which is operational immediately.

1. We underline that climate change is one of the greatest challenges of our time. We emphasise our strong political will to urgently combat climate change in accordance with the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities. To achieve the ultimate objective of the Convention to stabilize greenhouse gas concentration in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system, we shall, recognizing the scientific view that the increase in global temperature should be below 2 degrees Celsius, on the basis of equity and in the context of sustainable development, enhance our long-term cooperative action to combat climate change. We recognize the critical impacts of climate change and the potential impacts of response measures on countries particularly vulnerable to its adverse effects and stress the need to establish a comprehensive adaptation programme including international support.

2. We agree that deep cuts in global emissions are required according to science, and as documented by the IPCC Fourth Assessment Report with a view to reduce global emissions so as to hold the increase in global temperature below 2 degrees Celsius, and take action to meet this objective consistent with science and on the basis of equity. We should cooperate in achieving the peaking of global and national emissions as soon as possible, recognizing that the time frame for peaking will be longer in developing countries and bearing in mind that social and economic development and poverty eradication are the first and overriding priorities of developing countries and that a low-emission development strategy is indispensable to sustainable development.

3. Adaptation to the adverse effects of climate change and the potential impacts of response measures is a challenge faced by all countries. Enhanced action and international cooperation on adaptation is urgently required to ensure the implementation of the Convention by enabling and supporting the implementation of adaptation actions aimed at reducing vulnerability and building resilience in developing countries, especially in those that are particularly vulnerable, especially least developed countries, small island developing States and Africa. We agree that developed countries shall provide adequate, predictable and sustainable financial resources, technology and capacity-building to support the implementation of adaptation action in developing countries.

4. Annex I Parties commit to implement individually or jointly the quantified economy-wide emissions targets for 2020, to be submitted in the format given in Appendix I by Annex I Parties to the secretariat by 31 January 2010 for compilation in an INF document. Annex I Parties that are Party to the Kyoto Protocol will thereby further strengthen the emissions reductions initiated by the Kyoto Protocol. Delivery of reductions and financing by

developed countries will be measured, reported and verified in accordance with existing and any further guidelines adopted by the Conference of the Parties, and will ensure that accounting of such targets and finance is rigorous, robust and transparent.

5. Non-Annex I Parties to the Convention will implement mitigation actions, including those to be submitted to the secretariat by non-Annex I Parties in the format given in Appendix II by 31 January 2010, for compilation in an INF document, consistent with Article 4.1 and Article 4.7 and in the context of sustainable development. Least developed countries and small island developing States may undertake actions voluntarily and on the basis of support. Mitigation actions subsequently taken and envisaged by Non-Annex I Parties, including national inventory reports, shall be communicated through national communications consistent with Article 12.1(b) every two years on the basis of guidelines to be adopted by the Conference of the Parties. Those mitigation actions in national communications or otherwise communicated to the Secretariat will be added to the list in appendix II. Mitigation actions taken by Non-Annex I Parties will be subject to their domestic measurement, reporting and verification the result of which will be reported through their national communications every two years. Non-Annex I Parties will communicate information on the implementation of their actions through National Communications, with provisions for international consultations and analysis under clearly defined guidelines that will ensure that national sovereignty is respected. Nationally appropriate mitigation actions seeking international support will be recorded in a registry along with relevant technology, finance and capacity building support. Those actions supported will be added to the list in appendix II. These supported nationally appropriate mitigation actions will be subject to international measurement, reporting and verification in accordance with guidelines adopted by the Conference of the Parties.

6. We recognize the crucial role of reducing emission from deforestation and forest degradation and the need to enhance removals of greenhouse gas emission by forests and agree on the need to provide positive incentives to such actions through the immediate establishment of a mechanism including REDD-plus, to enable the mobilization of financial resources from developed countries.

7. We decide to pursue various approaches, including opportunities to use markets, to enhance the cost-effectiveness of, and to promote mitigation actions. Developing countries, especially those with low emitting economies should be provided incentives to continue to develop on a low emission pathway.

8. Scaled up, new and additional, predictable and adequate funding as well as improved access shall be provided to developing countries, in accordance with the relevant provisions of the Convention, to enable and support enhanced action on mitigation, including substantial finance to reduce emissions from deforestation and forest degradation (REDD-plus), adaptation, technology development and transfer and capacity-building, for enhanced implementation of the Convention. The collective commitment by developed countries is to provide new and additional resources, including forestry and investments through international institutions, approaching USD 30 billion for the period 2010 – 2012 with balanced allocation between adaptation and mitigation. Funding for adaptation will be prioritized for the most vulnerable developing countries, such as the least developed countries, small island developing States and Africa. In the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation, developed countries commit to a goal of mobilizing jointly USD 100 billion dollars a year by 2020 to address the needs of developing countries. This funding will come from a wide variety of sources, public and private, bilateral and multilateral, including alternative sources of finance. New multilateral funding for adaptation will be delivered through effective and efficient fund arrangements, with a governance structure providing for equal representation of developed and developing countries. A significant portion of such funding should flow through the Copenhagen Green Climate Fund.

9. To this end, a High Level Panel will be established under the guidance of and accountable to the Conference of the Parties to study the contribution of the potential sources of revenue, including alternative sources of finance, towards meeting this goal.

10. We decide that the Copenhagen Green Climate Fund shall be established as an operating entity of the financial mechanism of the Convention to support projects, programme, policies and other activities in developing countries related to mitigation including REDD-plus, adaptation, capacity-building, technology development and transfer.

11. In order to enhance action on development and transfer of technology we decide to establish a Technology Mechanism to accelerate technology development and transfer in support of action on adaptation and mitigation that will be guided by a country-driven approach and be based on national circumstances and priorities.

12. We call for an assessment of the implementation of this Accord to be completed by 2015, including in light of the Convention's ultimate objective. This would include consideration of strengthening the long-term goal referencing various matters presented by the science, including in relation to temperature rises of 1.5 degrees Celsius.

José Manuel Durão Barroso

President of the European Commission

Statement of President Barroso on the Copenhagen Climate Accord

*Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort*

COP 15

Copenhagen, 19 December 2009

Thank you Frederik, let me just add the following: this accord is better than no accord.

This was a positive step but clearly below our ambition. We have to be honest when we analyse this result, there are good things and not so good things.

I will not hide my disappointment regarding the ambition in terms of the binding nature or non-binding nature of the future agreement. On this particular point, the text agreed today falls far short of our expectations.

Quite simply, our level of ambition has not been matched, especially as there was not an agreement on the need to have a legally binding agreement. And this is of course is a matter of concern for us because we believe it is important that we commit globally to the actions that we need to develop to fight climate change.

At the same time, it's also fair to say that this was the first time we could put, in an agreement at this level, the actions that have been now pledged by many other parties, parties that so far had not committed to these kinds of actions.

And we believe that the fact that European Union has committed, and already has in its legislation, these kinds of actions was, in fact, a very important trigger for announcements that have been made on development and from developing countries.

So we have three pillars in this text on which we can build progress: emission reductions, finance, and transparency. But the fight to achieve a higher level of ambition goes on, and this fight is one we cannot afford to lose.

So Copenhagen was, I think, a first step but we need many more steps in the future. And we, as the European Union, will pursue with our ambition. The European Union's commitments will be delivered - that will not change - our commitments are not just words in press releases, they are binding for all European Union Member States and we reiterated during the conference that we are even ready to go further if we see some more movement from other partners.

Especially important was the fact that we kept our commitment regarding the support to developing countries. Our African partners and others very specifically thanked us for that, because not all have contributed to what we believe is a very important obligation, which is the need to support the poorest, the most vulnerable in their fight against climate change.

We now need to take this process into a new phase and learn the lessons from this experience. My conclusion is that this is global challenge that we cannot avoid.

World leaders have no alternative but to keep working together to meet their responsibilities to future generations.

This was the first experiment in working together, there are important points that have been agreed - after all it is an agreement. But the level of agreement is honestly not what we have been hoping for.



EUROPEAN COMMISSION

Brussels, 9.3.2010
COM(2010) 86 final

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL
COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

**International climate policy post-Copenhagen:
Acting now to reinvigorate global action on climate change**

{SEC(2010) 261}

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL
COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

**International climate policy post-Copenhagen:
Acting now to reinvigorate global action on climate change**

1. KEY MESSAGES

The international dimension has always been an essential part of the EU's ambitions on climate change. Europe's core goal is to keep the increase in temperature below 2°C, to prevent the worst impacts of climate change, and this is only possible through a coordinated international effort. This is why the EU has always been a strong supporter of the UN process, and why Copenhagen fell well short of our ambitions. Nevertheless, increasing support for the Copenhagen Accord shows that a majority of countries are determined to press ahead with action on climate change now. The task for the EU is to build on this determination, and to help channel it into action. This Communication sets out a strategy to help maintain the momentum of global efforts to tackle climate change.

The EU has always been at the forefront of concrete action against climate change – it is on track to comply with its 2008-2012 Kyoto commitments, has adopted ambitious targets for 2020, including a commitment to reduce its greenhouse gases (GHG) emissions by 20% by 2020 and to increase this reduction to 30% if the conditions¹ are right. We are now ready to transform Europe into the most climate friendly region of the world moving towards a low carbon, resource efficient and climate resilient economy. Realising that, and showing that we are putting the Copenhagen Accord into effect, is a key calling card in the effort to persuade global partners to take up the challenge.

The Europe 2020 Strategy has put more sustainable economic growth at the heart of the vision for the future, creating new jobs and boosting energy security. The Commission will now undertake work to outline a pathway for the EU's transition to a low carbon economy by 2050. It will also strengthen resilience to climate risks and to increase our capacity for disaster prevention and response.

The UN process is essential for a broader global commitment to support action on climate change. Central to this objective is to use the UN process in the run-up to Cancun to integrate the Copenhagen Accord's political guidance into the UN negotiating texts. We also need to address the remaining gaps, and ensure the environmental integrity of an agreement whose bottom line must be to deliver cuts in GHG emissions on the scale required. This implies ensuring a broad participation and a stronger level of ambition from other countries, and addressing possible weaknesses, such as the rules for the accounting of forestry emissions and the handling of surplus emission budgets from the 2008-2012 Kyoto period. This also

¹ The European Council of 10-11 December 2009 concluded that as part of a global and comprehensive agreement for the period beyond 2012, the EU reiterates its conditional offer to move to a 30% reduction by 2020 compared to 1990 levels, provided that other developed countries commit themselves to comparable emission reductions and that developing countries contribute adequately according to their responsibilities and respective capabilities.

includes building a robust and transparent emissions and performance accounting framework, mobilising fast-start funding in a coordinated manner and contributing to securing long-term finance for mitigation and adaptation. In addition, the EU should work to advance the development of the international carbon market, by linking compatible national systems, and promoting the orderly transition from the CDM to new sectoral market-based mechanisms.

Our primary objective remains to reach a robust and legally-binding agreement under the UNFCCC. In order to achieve this, we should first focus on the adoption of a balanced set of concrete, action-oriented decisions in Cancun at the end of 2010. This should be as comprehensive as possible, but given remaining differences among Parties, the EU must be ready to continue the work for the adoption of a legally binding agreement in South Africa in 2011. Up to Copenhagen the pressure on expectations had very useful effects leading many major economies to set domestic targets prior to Copenhagen. Now we must consider a strategy that will keep momentum high without jeopardizing the primary objective.

That is why the EU will need to raise the level of its outreach, building confidence that an international deal can be brokered and exploring specific measures to be agreed in Cancun. It needs to focus on building support with different partners.

2. REINVIGORATING INTERNATIONAL CLIMATE NEGOTIATIONS

2.1. Taking stock after Copenhagen

The main outcome of the Copenhagen Climate Change Conference in December 2009 was the agreement among a representative group of 29 Heads of State and Government on the "Copenhagen Accord". The Accord anchors the EU's objective to limit global warming to below 2°C above pre-industrial levels². It requested developed countries to put forward their emission reduction targets, and invited developing countries to put forward their actions, by 31 January 2010. It also provides the basis for regular monitoring, reporting and verification (MRV) of those actions, contains a commitment for significant financing for climate action and a related institutional framework, and gives guidance on tackling issues like reducing emissions from deforestation, technology and adaptation.

The Accord falls well short of the EU's ambition for Copenhagen to reach a robust and effective legally binding agreement, and was only "taken note" of in the conclusions of the Conference. Nevertheless, the more than 100 submissions to date by both developed and developing countries³, many of them including targets or actions, demonstrate a broad and still growing support for the Accord. They demonstrate the clear determination of a majority of countries to step up their actions on climate change now.

Copenhagen also made important progress in the negotiations on a broad range of other issues in the form of draft decisions and negotiating texts⁴. Together with the Accord, these provide the basis for the next steps, both in the negotiations – where we will now need to integrate the

² The Accord even calls for consideration of strengthening the long-term goal, including in relation to temperature rises of 1.5°C.

³ An overview of submissions thus far can be found in the staff working paper accompanying this Communication and on <http://www.unfccc.int>.

⁴ The various draft decisions and negotiating texts are contained in the report of COP-16 and CMP-6, available through <http://www.unfccc.int>.

political guidance from the Accord in these UNFCCC negotiating texts – and for the immediate start with the implementation of a number of actions.

2.2. A roadmap for the future

The EU should continue to pursue a robust and effective international agreement and a legally-binding agreement under the UNFCCC fundamentally remains its objective. To obtain such agreement, the EU should re-focus its efforts. It should build confidence by responding to the urgent desire for concrete action now as well as seek concrete results from Cancun. This requires a broad approach, with an intensified bilateral outreach.

2.2.1. The UN process

The 2010 Conference is scheduled for December in Cancun, to be followed by one in South Africa at the end of 2011. In the run-up to Cancun, a variety of preparatory meetings will be organised, including by Mexico and Germany.

The April and June meetings in Bonn should set the roadmap for next steps in the negotiations, picking up the negotiations with a focus on integrating the political guidance from the Copenhagen Accord into the various negotiating texts resulting from Copenhagen. The meetings should identify the "gaps" in the current negotiating texts, such as the issue of monitoring, reporting and verification, on which the Accord provides important political guidance. They should also address issues neglected in the Accord, such as the evolution of the international carbon market, reducing emissions from international aviation and maritime transport through the ICAO and IMO, agriculture, and the reduction of hydrofluorocarbons. Most importantly, the Bonn meeting should bring the developed country targets and developing country actions submitted under the Accord into the formal UN negotiating process.

The EU's objective for Cancun should therefore be a comprehensive and balanced set of decisions to anchor the Copenhagen Accord in the UN negotiating process, and to address the gaps. There should also be a formal decision on the listing of developed country targets and the registration of developing country actions, including the methods to account for these. All the decisions should come under an "umbrella" decision to provide the overall political framework. Most importantly, the outcome of Cancun must strike a balance between issues of importance to both developed and to developing countries.

While the EU is ready to adopt a robust and legally binding agreement in Cancun, the substantial differences outstanding mean that we have to recognise the possibility of a more step-by-step approach. Under this scenario, concrete decisions in Cancun would still offer the right basis for a fully fledged legal framework in South Africa in 2011. It is important to anchor the progress made and keep momentum high without jeopardizing the fundamental objective.

2.2.2. Reaching out to third countries

Negotiations in Copenhagen clearly demonstrated that progress in the UN was conditional on the willingness of countries to act. An active outreach programme by the EU will be key to promoting support for the UN process. The objective will be to obtain a better understanding of the positions, concerns, and expectations of our partners on key issues; and to explain clearly what the EU requires of an agreement in terms of its ambition, comprehensiveness, and environmental integrity. It will seek to encourage immediate action to follow up on the

Copenhagen Accord and facilitate convergence on action-oriented decisions to be agreed in Cancun. This should also provide valuable opportunities to intensify bilateral dialogues on domestic climate change developments and for the EU to offer support on domestic action. The Commission will undertake this outreach in close contact with the Council and its Presidency.

The Union and its Member States should continue to pursue the negotiations within the framework of the UN. A stronger role for the Commission will help ensure that the EU speaks with one voice. Building upon the lessons of Copenhagen, we must engage in a discussion on how best to increase the efficiency and leverage of the EU in international negotiations.

In addition, the Commission would encourage and assist the European Parliament to engage fully with parliamentarians from key partner countries.

The outreach activities must happen at all levels and with all the important stakeholders. Bilateral as well as multilateral meetings, including a number of summits and ministerials, are scheduled for 2010. These will be complemented by regional and ad hoc meetings to ensure that partners from all regions of the world are reached, including vulnerable countries, and that the EU increases its understanding of their concerns and ambitions. In informal and formal, existing and new dialogues preparing Cancun and the immediate implementation of the Copenhagen Accord parties must continue to identify key issues and possible compromises in the negotiations. The Commission, supported by EU delegations of the European External Action Service, will engage actively in all these activities. It will do so in close cooperation with incoming Mexican and South African Presidencies of the Conferences in 2010 and 2011.

It is, however, important to underline that there must be a willingness from all Parties to move forward. Without this, the Copenhagen Accord, representing the lowest common denominator, is likely to remain the only agreement possible.

2.2.3. *Environmental integrity*

An agreement to tackle climate change must deliver the reductions needed to get global GHG emissions on a pathway compatible with the Copenhagen Accord's objective to remain below 2°C. Whilst the Kyoto Protocol remains the central building block of the UN process, its key shortcomings will have to be addressed – its coverage, and the weaknesses it contains.

- **The Kyoto Protocol, in its current structure, cannot alone deliver the objective to remain below 2°C.** Kyoto only covers 30% of emissions today. The objective is only possible if the US and major emitters from the developing world (including Brazil, China, India, South Korea, Mexico and South Africa, who rank among the world's 15 biggest emitters) will do their share. The EU took a huge responsibility under Kyoto, and the EU is on track to comply with its 2008-2012 commitments. Others must follow suit. Of course, the efforts of developing countries will differ in accordance with their responsibilities and capabilities and may require support.
- **In addition, serious weaknesses exist in the current Kyoto architecture which risk undermining the environmental integrity of an agreement.** Current developed country pledges on the table imply a reduction in their emissions from around 13.2% by 2020 below 1990 level (for the lower end of the pledges) to around 17.8% (for the higher end of the pledges). This is already insufficient to meet the objective to remain below 2°C, for

which reductions in the range of 25 to 40% from developed countries are needed. But the two following weaknesses would make the real results even worse:

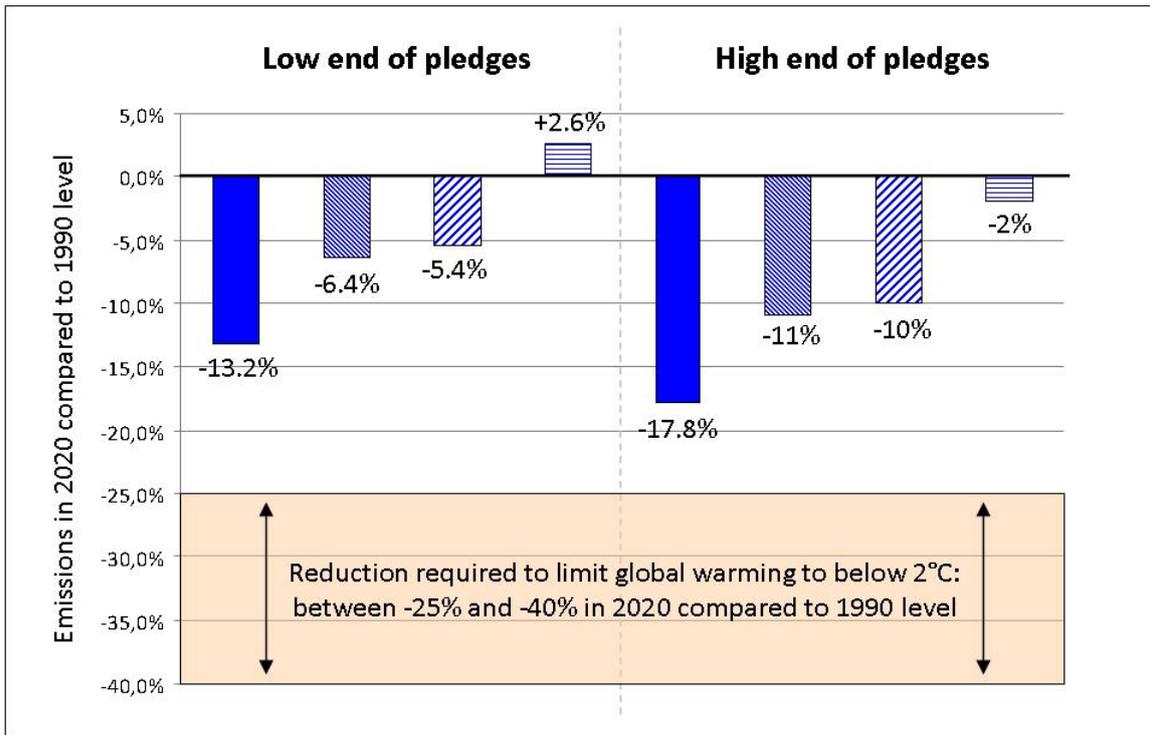
- **Banking of surplus emission budgets (Kyoto Protocol Assigned Amount Units or AAUs) from the Kyoto Protocol's 2008 to 2012 commitment period into future commitment periods:** Due to falling emissions, to a large extent resulting from the restructuring of industry in the early 1990s, the 1990 benchmark means that over 10 billion tonnes of GHG emission units will likely remain unused during the 2008 to 2012 commitment period, especially in Russia and the Ukraine. Simply continuing the Kyoto Protocol would mean banking this "surplus", with the effect that headline cuts in emissions would be undermined. Full banking of these units into a second commitment period would cut the ambition of developed country targets by around 6.8% in relation to 1990, i.e. reducing the ambition from 13.2% to 6.4% for the lower end of the pledges, or from 17.8% to 11% for the higher end of the pledges.
- **Accounting rules for land use, land-use change and forestry (LULUCF) emissions from developed countries:** While the EU has no difficulties in matching these requirements, it is an issue of particular importance for major forestry countries outside the EU and environmentally critical. The current rules under the Kyoto Protocol, if continued, would entail lowering the actual stringency of the current emission reduction pledges and imply that reductions can be claimed without additional actions, which brings no real environmental benefit. In an extreme scenario, the worst-case LULUCF accounting rules would weaken the real level of ambition of developed countries by up to an additional 9% in relation to 1990. This would mean that for the lower end of the pledges we would in fact allow for an increase in developed country emissions of 2.6% above 1990 levels and for the higher end of the pledges we would only see a 2% reduction in relation to 1990.

The European Parliament in its recent post-Copenhagen resolution explicitly pointed at those weaknesses and the need to avoid them undermining the environmental integrity⁵.

The Commission will assess the merits and drawbacks of alternative legal forms, including of a second commitment period under the Kyoto Protocol.

⁵ Adopted on Wednesday 10 February, available through: <http://www.europarl.europa.eu>.

**Impact of the Kyoto Protocol's weaknesses
(AAU surplus and LULUCF accounting rules)
on developed countries' reduction pledges in 2020**



- Reduction targets pledged by developed countries in aggregate
- Reduction that would be left if all AAU surplus can be carried forward without restriction
- Reduction that would be left if, in addition, the Kyoto Protocol's LULUCF accounting rules were left unchanged
- Reduction that would be left if, in addition, LULUCF accounting rules were changed to "unconstrained gross-net" (i.e. each country's total net flow of GHG from LULUCF in a given year is accounted for in its GHG balance)

3. ACTING NOW

3.1. Europe 2020: towards a low carbon and climate resilient economy

The most convincing leadership that the EU can show is concrete and determined action to become the most climate friendly region in the world. This is in the EU's self-interest. The Europe 2020 Strategy has defined sustainable growth – promoting a more resource efficient, greener and more competitive economy – as a priority at the heart of the vision for a resource-efficient future for Europe, creating new green jobs and boosting energy efficiency and security.

The Commission will outline a pathway for the EU's transition to a low carbon economy by 2050, to achieve the EU agreed objective to reduce emissions by 80-95%, as part of the developed countries' contribution to reducing global emissions by at least 50% below 1990 levels in 2050⁶. The EU is committed to a 20% emission reduction below 1990 levels in 2020, and to moving to 30% if the conditions are right. Ahead of the June European Council, the Commission will therefore prepare an analysis of what practical policies would be required to implement a 30% reduction. The Commission will thereafter develop an analysis of milestones on the pathway to 2050, including the necessary scenarios of the ambition level for 2030 reflecting the contributions from key emitting sectors, including energy production and consumption, and transport, and set out appropriate strategies for these sectors consistent with the EU 2020 strategy. The goal is to come with intelligent solutions that benefit not only climate change, but also energy security and job creation in our efforts to decarbonise the economy.

Such action will need to have a strong focus on policies to accelerate innovation and early deployment of new technologies and infrastructure, creating a competitive edge for European companies in key sectors of the future (including energy efficiency, green cars, smart grids, carbon capture and storage (CCS), renewable energy). It will benefit from approaches that maintain and promote strong and resilient ecosystems.

The Commission will also set out, in the light of the outcome of Copenhagen and in line with the agreed deadline in the ETS Directive, its analysis on the situation of energy intensive industries in the event of carbon leakage.

3.2. Implementing the Copenhagen Accord

3.2.1. *Delivering on remaining below 2°C: targets and actions*

The outcome of Copenhagen, and the broad support for the Copenhagen Accord, demonstrates the political will from the majority of countries to start action now. By far the biggest achievement of Copenhagen is the fact that, by the end of January 2010, developed

⁶ European Council of 29-30 October 2009 concluded that: "The European Council calls upon all Parties to embrace the 2°C objective and to agree to global emission reductions of at least 50%, and aggregate developed country emission reductions of at least 80-95%, as part of such global emission reductions, by 2050 compared to 1990 levels; such objectives should provide both the aspiration and the yardstick to establish mid-term goals, subject to regular scientific review. It supports an EU objective, in the context of necessary reductions according to the IPCC by developed countries as a group, to reduce emissions by 80-95% by 2050 compared to 1990 levels."

and developing countries representing more than 80% of global GHG emissions have put forward their GHG reduction targets and actions⁷.

Even though this underlines a real willingness to take action, the overall ambition level of targets and actions put forward so far is hard to assess. Optimistic assessments of the economy-wide targets and mitigation actions indicate that a pathway towards limiting the global temperature increase to no more than 2°C is still feasible, but more pessimistic assessments indicate that this chance is disappearing fast.

Even if the weaknesses described above were closed, the targets proposed by developed countries, even the higher, conditional pledges, do not come close to the 25-40% reductions by 2020 that are required, based on the IPCC's assessment, to remain below a 2°C temperature increase. In addition, so far only the EU has adopted the legislation required to guarantee the delivery of its 2020 reduction target. In other developed countries, legislation is still at the discussion stage only.

The fact that developing countries have put forward their actions is an unprecedented step forward. However, there remains much uncertainty about the real action to be taken, its timetable, and how it might relate to the established comparable benchmark of reductions since 1990.

With a broad range of pledges for targets and actions on the table, the negotiations should now focus on a clarification of those pledges, a discussion of their overall level of ambition and how this ambition could be further strengthened. This should be the first priority of the UN process.

3.2.2. Building a robust and transparent emissions and performance accounting framework

Among the most difficult negotiations in Copenhagen were those on monitoring, reporting and verification (MRV). Transparency is key to ensure mutual trust and demonstrate the effectiveness and adequacy of targets and actions. The Climate Change Convention and its Kyoto Protocol provide basic standards of MRV, through national communications and inventories. The Copenhagen Accord requires the strengthening of this system. This must be one of the priorities in the work to anchor the compromises in the Copenhagen Accord in the UN process.

But transparency must not be limited to the reporting of emissions alone. What matters in the end is the performance of countries in the implementation of their targets or actions. As already explained above, the rules for the accounting of emissions have a huge impact on the real scale of action. Robust, transparent and predictable accounting rules that make it possible to assess countries' performance properly are essential.

In the meantime, the Commission proposes to embark on regional capacity building programmes for interested developing countries to develop their monitoring, reporting and verification capabilities, including emission inventories.

⁷ An overview of targets and actions put forward thus far is provided in the staff working paper accompanying this Communication.

3.2.3. *Mobilising fast-start funding in a coordinated manner*

The Copenhagen Accord provides for fast-start support to developing countries approaching US\$ 30 billion for the period 2010-2012, with balanced allocation between mitigation and adaptation. The December European Council set the contribution of the EU and its Member States at €2.4 billion yearly for the period 2010-2012. The swift implementation of this EU commitment is essential to both the EU's credibility and the urgent need to enhance the capacity of many developing countries to design and implement effective climate policies in the areas of adaptation, mitigation and technology cooperation.

The EU must engage with other donors and recipients to ensure coordinated implementation of the fast start funding agreed in Copenhagen.

Fast-start actions could cover, for example, capacity building for integrating adaptation into development and poverty reduction strategies, as well as the implementation of pilot and urgent adaptation actions as identified in national action plans; capacity building in the area of mitigation, i.e. low-emission development strategies, nationally appropriate mitigation actions, and emissions monitoring, reporting and verification; capacity-building and pilot projects for sector-wide carbon market mechanisms; readiness and pilot projects for reducing emissions from developing country deforestation, and capacity building and pilot projects in technology cooperation. Fast-start funding must be well targeted to different regions of the world in order to effectively build climate policy capacity, respond to developing countries' needs and specific proposals and deliver environmental results where it is most needed⁸.

In order to be effective and avoid delay of ambitious action, fast-start funding must build on and take account of existing initiatives. A substantial part of the EU fast-start funding will be implemented through existing initiatives⁹, bilateral channels, in particular by Member States' own development cooperation programmes, or through international institutions. EU initiatives can build on existing initiatives or target new needs like MRV and low-emission development strategies. The Commission and individual Member States could take the lead in specific countries or regions and for specific themes, depending on their funding priorities and on the priorities of their respective partner countries.

The EU will need to act and report on its actions in a consistent and efficient manner, avoiding duplication and maximising synergies. Coordination of the EU's efforts will be critical. The Commission is ready to take on a facilitating and coordinating role in the implementation of the EU's fast-start funding commitment, and proposes to:

- (1) work with the ECOFIN Council, supported by the relevant Council formations, to coordinate and monitor EU fast-start funding efforts;
- (2) establish a joint EU regional capacity building programme (e.g. for low emission development strategies and adaptation strategies) to pool and channel EU funding, complementing existing EU financial programmes. This could directly involve countries interested in capacity building, e.g. through 'twinning' arrangements;

⁸ As per the Copenhagen Accord, funding for adaptation will be prioritised for the most vulnerable developing countries, such as the LDCs, SIDS and Africa.

⁹ Including through the Global Climate Change Alliance (GCCA).

- (3) ensure transparency through the provision of a bi-annual progress report on the implementation of the EU's fast-start funding commitment, with a first report in time for the Bonn UNFCCC session in June 2010.

3.2.4. *Securing long-term finance*

In the Copenhagen Accord, the EU and other developed countries committed to jointly mobilise US\$ 100 billion (€73 bn) per year by 2020 for mitigation and adaptation actions in developing countries. This finance could come from a wide range of sources:

- The international carbon market, which, if designed properly, will create an increasing financial flow to developing countries and could deliver up to €38 billion per year by 2020. The EU ETS is already providing significant flows to developing countries via its support of the CDM, and EU legislation provides for additional flows from 2013. In addition, Member States have committed to use a part of their auction revenues under the EU ETS for these purposes from 2013;
- International aviation and maritime transport, preferably through global instruments¹⁰, which can provide an important source of innovative financing, building on the existing commitment under the EU ETS for all aviation auction revenues to be used for climate change measures;
- International public funding in the range of €22 to 50 billion per year by 2020. The EU should contribute a fair share. For the period after 2012, the EU would continue to make a single, global EU offer¹¹.

The future UN High-Level Panel on Finance and the High-Level Advisory Group on Climate Change Financing should explore how these sources can be effectively used for financing future climate actions, with public finance focusing on areas that cannot be adequately financed by the private sector or used to leverage private investments. The Copenhagen Green Climate Fund also needs a well-defined mandate to add value to existing initiatives.

Governance of the future international financial architecture should be transparent, allow for effective monitoring, and should respect agreed principles for aid effectiveness. A fully transparent reporting system is needed, using a comprehensive set of statistics which build on the OECD-DAC system. This will ensure climate action happens in synergy with poverty reduction efforts and efforts towards the Millennium Development Goals.

The international dimension of long-term finance is only a part of the picture. In contacts with developing countries, especially the economically more advanced, it must be clear that they will also contribute to the overall effort, including by engaging in meaningful mitigation actions and transparency on implementation.

3.3. **Advancing the international carbon market**

A well-functioning carbon market is essential for driving low-carbon investments and achieving global mitigation objectives in a cost-efficient manner. It can also generate important financial flows to developing countries. An international carbon market should be

¹⁰ ECOFIN Council, 9 June 2009 and COM(2009) 475.

¹¹ Cf. COM(2009) 475.

built by linking compatible domestic cap-and-trade systems. The goal is to develop an OECD-wide market by 2015 and an even broader market by 2020, so this should be part of the outreach to the US, Japan and Australia, in view of the progress they have achieved so far.

The EU has proposed new sectoral carbon market mechanisms as an interim step towards the development of (multi-sectoral) cap and trade systems, in particular in the more advanced developing countries. These mechanisms can provide a more comprehensive price signal and generate credits on a greater scale. They can also provide a way to capture mitigation contributions by developing countries by crediting against ambitious emission thresholds set below projected emissions to ensure a net mitigation benefit.

In addition, the Clean Development Mechanism (CDM) will continue post-2012, but it must be reformed to improve its environmental integrity, effectiveness, efficiency, and governance. Over time it should increasingly focus on least developed countries. To ensure a coherent transition from project-based to sector-wide mechanisms, the EU should seek common ground with the US and other countries implementing cap-and-trade systems and generating demand for credits in a coordinated manner.

A major goal for Cancun should be to anchor the improved and new carbon market mechanisms as means to reach ambitious mitigation objectives and generate financial flows to developing countries. In addition, it should provide a basis for the creation of new sector-wide mechanisms. However, over the last years negotiations on market-based mechanisms have been met with severe criticism from a number of developing countries, putting into question whether this can be done under the auspices of the UNFCCC.

The EU should therefore use the provisions of the current EU ETS legislation¹² to incentivise the development of sectoral carbon market mechanisms and to promote the reform of the CDM. To this end, the Commission will:

- (1) work together with interested developed and developing countries to develop sectoral mechanisms, whose credits could then be recognized for use in the EU ETS, in the emerging OECD-wide market and under the EU's Effort Sharing Decision containing Member State reduction commitments; and
- (2) dependent on progress in the development of sector-wide mechanisms, develop and propose strict measures for improving the quality requirements for credits from project-based mechanisms.

4. CONCLUSION

This communication takes stock of some lessons after the Copenhagen Conference, which fell short of initial ambitions, but which nevertheless show the substantial and widespread support to step-up efforts to address climate change. The Communication also maps out the steps going forward in the near- and medium-terms, and crucially signals the Commission's determination to continue its efforts to ensure adequate action is taken globally in keeping with the seriousness of the global challenge confronting us.

¹² Articles 11a(5) and 11a(9) of the EU ETS Directive 2009/29/EC and Article 5(2) of Decision No 406/2009/EC.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.1.2007
COM(2007)2 definitivo

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

**Limitare il surriscaldamento dovuto ai cambiamenti climatici a +2 gradi Celsius
La via da percorrere fino al 2020 e oltre**

{SEC(2007) 7}
{SEC(2007) 8}

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

**Limitare il surriscaldamento dovuto ai cambiamenti climatici a +2 gradi Celsius
La via da percorrere fino al 2020 e oltre**

1. SINTESI

I cambiamenti climatici sono una realtà e occorre intervenire con urgenza per limitarli in modo che siano gestibili. L'UE deve adottare i provvedimenti necessari al proprio interno e assumere una posizione leader in ambito internazionale per garantire che l'innalzamento della temperatura media a livello mondiale non superi di oltre 2 °C i livelli dell'era preindustriale.

La presente comunicazione e la scheda d'impatto che l'accompagna indicano che si tratta di un obiettivo realizzabile sotto il profilo tecnico ed economicamente sostenibile, a condizione che i principali responsabili delle emissioni agiscano tempestivamente. I benefici, infatti, superano di gran lunga i costi.

La presente comunicazione è destinata al Consiglio europeo di primavera del 2007, che dovrebbe decidere in merito ad un approccio integrato e completo nell'ambito delle politiche dell'UE nei settori dell'energia e dei cambiamenti climatici. Fa seguito alla comunicazione del 2005 "Vincere la battaglia contro i cambiamenti climatici", che proponeva raccomandazioni concrete sulle politiche climatiche dell'UE e definiva i principali elementi che dovevano costituire la futura strategia climatica dell'UE. Nel definire le prossime fasi della nostra politica sui cambiamenti climatici, il Consiglio europeo dovrebbe adottare decisioni che favoriscano l'instaurazione delle condizioni necessarie a raggiungere un nuovo accordo globale che faccia seguito ai primi impegni derivanti dal protocollo di Kyoto dopo il 2012.

La presente comunicazione propone che l'UE persegua, nell'ambito di negoziati internazionali, un obiettivo di riduzione dei gas serra pari al 30% rispetto ai valori del 1990, che i paesi industrializzati dovranno conseguire entro il 2020: in questo modo sarà possibile contenere l'aumento della temperatura entro il limite dei 2 °C in tutto il mondo. Fino a che non sarà concluso un accordo internazionale, e fatta salva la posizione che assumerà nell'ambito dei negoziati internazionali, l'UE dovrebbe fin d'ora assumersi l'impegno risoluto e unilaterale di abbattere le emissioni dei gas serra di almeno il 20% entro il 2020 ricorrendo al sistema UE di scambio delle quote di emissione, ad altre politiche in materia di cambiamenti climatici e a interventi nel contesto della politica energetica. Questo approccio permetterà all'UE di dimostrare la propria posizione di leader a livello internazionale nelle questioni riguardanti il clima, oltre a segnalare all'industria che il sistema UE di scambio delle quote andrà avanti anche oltre il 2012, incoraggiando così gli investimenti nelle tecnologie per l'abbattimento delle emissioni e le alternative a basse emissioni di carbonio.

Dopo il 2020 le emissioni prodotte dai paesi in via di sviluppo supereranno quelle dei paesi industrializzati; nel frattempo, il tasso di crescita delle emissioni complessive dei paesi in via di sviluppo dovrebbe cominciare a rallentare e, a partire dal 2020, dovrebbe verificarsi un calo in termini assoluti. Questo obiettivo potrà essere raggiunto senza compromettere la crescita economica e la lotta alla povertà, grazie ad un'ampia rosa di misure nei settori dei trasporti e dell'energia, che presentano notevoli possibilità di riduzione delle emissioni e potranno, di per sé, anche apportare benefici immediati sotto il profilo sociale ed economico.

Entro il 2050 le emissioni globali dovranno essere abbattute fino al 50% rispetto al 1990; ciò significa che i paesi industrializzati dovranno ridurle del 60-80%. Ma le emissioni dovranno diminuire sensibilmente anche in molti paesi in via di sviluppo.

Gli strumenti di mercato come il sistema UE di scambio delle quote di emissione saranno un elemento determinante per far sì che l'Europa e altri paesi conseguano gli obiettivi previsti al più basso costo possibile. La disciplina che entrerà in vigore dopo il 2012 dovrebbe consentire di collegare tra loro sistemi analoghi di scambio dei diritti di emissione in vigore in vari ambiti nazionali e in questo contesto il sistema di scambio dell'UE dovrebbe rappresentare il fulcro del futuro mercato globale del carbonio. Il sistema UE continuerà ad accettare i crediti derivanti dai progetti nell'ambito del meccanismo di sviluppo pulito (CDM) e dell'attuazione congiunta (JI) previsti dal protocollo di Kyoto, anche dopo il 2012.

È auspicabile che l'UE e gli Stati membri decidano di incrementare sensibilmente gli investimenti destinati alle attività di ricerca e sviluppo nei settori della produzione di energia e del risparmio energetico.

2. LA SFIDA DEL CLIMA: REALIZZARE L'OBIETTIVO DEI 2 °C

Dati scientifici affidabili dimostrano che è ormai imprescindibile intervenire con urgenza per far fronte ai cambiamenti climatici. Studi recenti, come il rapporto Stern, ribadiscono che la mancanza di intervento avrà costi molto ingenti, non solo economici, ma anche sociali e ambientali, che ricadranno in particolare sulle fasce più povere della popolazione, sia nei paesi in via di sviluppo che in quelli industrializzati. L'inazione avrà inoltre gravi implicazioni in termini di sicurezza, sia in ambito locale che mondiale. Gran parte delle soluzioni possibili esiste già, ma ora i governi sono chiamati ad adottare le politiche necessarie per metterle in atto. Sotto questo profilo, oltre al fatto che i costi correlati sono gestibili, si può affermare che la lotta ai cambiamenti climatici avrà anche notevoli benefici sotto altri aspetti.

L'UE si pone l'obiettivo di contenere l'aumento della temperatura media mondiale entro 2 °C prendendo come riferimento i valori preindustriali. Ciò limiterà gli effetti dei cambiamenti climatici e l'eventualità di sovvertimenti massicci e irreversibili dell'ecosistema mondiale. Il Consiglio ha sottolineato che, per ottenere tale risultato, le concentrazioni dei gas serra in atmosfera dovranno rimanere al di sotto delle 550 ppmv di CO₂ equivalente: se si stabilizzano le concentrazioni sul lungo termine a circa 450 ppmv di CO₂ equivalente, c'è il 50% di probabilità di riuscita. A tal fine, da qui al 2025 le emissioni dei gas serra dovranno stabilizzarsi, per poi ridursi fino al 50% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2050. Il Consiglio ha concordato sul fatto che i paesi industrializzati dovranno proseguire sulla strada intrapresa e ridurre le proprie

emissioni del 15-30% per il 2020. Il Parlamento europeo, a sua volta, ha proposto un obiettivo di riduzione del CO₂ per l'UE del 30% per il 2020 e del 60-80% entro il 2050.

La presente comunicazione individua le possibili soluzioni finalizzate ad adottare misure efficaci e realistiche all'interno dell'UE e su scala mondiale che permettano di conseguire l'obiettivo dei 2 °C. L'andamento delle emissioni dei gas serra presentato nella valutazione d'impatto rappresenta uno scenario economicamente efficace per realizzare l'obiettivo, partendo dal presupposto che entro il 2020 i paesi industrializzati riducano del 30% le proprie emissioni rispetto ai valori del 1990. La valutazione dimostra inoltre che le riduzioni ottenute dai paesi industrializzati, da sole, non basteranno. Secondo i dati disponibili, infatti, nel 2020 le emissioni dei paesi in via di sviluppo supereranno quelle del mondo industrializzato e tale aumento renderà vane le riduzioni conseguibili nei paesi industrializzati oltre quella data. Per un intervento efficace contro i cambiamenti climatici sarà dunque necessario diminuire l'incremento delle emissioni di gas serra prodotte dai paesi in via di sviluppo e invertire la tendenza per le emissioni connesse alla deforestazione.

Una politica sostenibile ed efficace a favore delle foreste rafforza inoltre il contributo che queste danno alla riduzione complessiva delle concentrazioni di gas serra.

3. I COSTI DELL'INAZIONE E DELL'AZIONE

Nella comunicazione del 2005 "Vincere la battaglia contro i cambiamenti climatici" la Commissione ha dimostrato che i benefici derivanti dal contenimento dei cambiamenti climatici sono superiori ai costi degli interventi necessari. Studi recenti hanno confermato che i cambiamenti climatici hanno vaste ripercussioni, dall'agricoltura alla pesca, dalla desertificazione alla biodiversità, dalle risorse idriche alla mortalità legata alla calura o al clima rigido, dalle zone costiere ai danni derivanti dalle alluvioni.

L'impatto dei cambiamenti climatici sarà probabilmente disomogeneo; alcune regioni dell'UE saranno particolarmente colpite. Nell'Europa meridionale, ad esempio, i cambiamenti climatici faranno verosimilmente diminuire la resa delle colture, aumentare la mortalità dovuta alla calura e avranno ripercussioni negative sul turismo nella stagione estiva.

Il rapporto Stern stabilisce che i cambiamenti climatici sono il risultato del più ampio fallimento del mercato mai registrato a livello mondiale. Il fatto di non aver considerato i costi dei cambiamenti climatici nei prezzi di mercato che determinano il nostro comportamento economico implica enormi costi economici e sociali. Secondo il rapporto, i costi dell'inazione – che possono variare dal 5 al 20% del PIL mondiale – ricadranno esageratamente sui ceti più poveri, che hanno anche minori capacità di adattamento, e ciò acuirà l'impatto sociale dei cambiamenti climatici.

Nel 2030 il PIL mondiale dovrebbe essere circa doppio rispetto al 2005. La crescita del PIL nei paesi in via di sviluppo maggiormente responsabili delle emissioni rimarrà più elevata di quella dei paesi industrializzati. La valutazione d'impatto mostra che l'intervento contro i cambiamenti climatici a livello mondiale è pienamente compatibile con la crescita su scala mondiale. Nel periodo 2013-2030 gli

investimenti in un'economia a basse emissioni di carbonio richiederanno circa lo 0,5% del PIL mondiale totale, il che ridurrà la crescita di quest'ultimo soltanto dello 0,19% annuo fino al 2030, una percentuale relativa del tasso di crescita previsto del PIL (+2,8%). Si può affermare che si tratti di una sorta di premio assicurativo da versare per ridurre sensibilmente il rischio di danni irreversibili conseguenti ai cambiamenti climatici. Occorre inoltre sottolineare un fattore ancora più importante e cioè che tali cifre sovrastimano molto l'impegno richiesto, perché non tengono conto dei benefici sanitari connessi, della maggiore sicurezza energetica e della riduzione dei danni dovuti al fatto di aver evitato i cambiamenti climatici.

4. I BENEFICI DELL'AZIONE, LEGAME CON ALTRE POLITICHE

Negli ultimi tre anni il prezzo del petrolio e del gas è raddoppiato e quello dell'elettricità lo ha seguito a ruota; il prezzo dell'energia dovrebbe rimanere elevato e aumentare nel tempo. Il Piano d'azione per l'efficienza energetica che la Commissione ha presentato di recente dimostra che c'è una valida motivazione economica per adottare politiche che migliorino l'efficienza complessiva dell'uso delle risorse, anche senza tener conto delle riduzioni delle emissioni che ne deriverebbero.

La valutazione d'impatto mette in luce che l'intervento dell'UE per combattere i cambiamenti climatici dovrebbe aumentare notevolmente la sicurezza energetica dell'UE: basti pensare che, per il 2030, le importazioni di petrolio e di gas dovrebbero ridursi del 20% circa ciascuna rispetto alla situazione di status quo. La possibilità di integrare le politiche energetiche con quelle sui cambiamenti climatici garantirà, pertanto, che queste si rafforzino a vicenda.

L'azione contro i cambiamenti climatici riduce, inoltre, l'inquinamento atmosferico. Se, ad esempio, nell'UE le emissioni di CO₂ diminuissero del 10% entro il 2020, i benefici in termini sanitari sarebbero enormi (le stime parlano di importi compresi tra 8 e 27 miliardi di euro). Tali politiche dovrebbero pertanto agevolare il conseguimento degli obiettivi fissati nella strategia dell'UE sull'inquinamento atmosferico.

Benefici di questo tipo riguardano anche altri paesi: secondo le stime, nel 2030 gli Stati Uniti, la Cina e l'India dovrebbero importare come minimo il 70% del petrolio che consumano. Potrebbero inoltre insorgere tensioni geopolitiche dovute allo scarseggiare delle risorse. Al contempo, l'inquinamento atmosferico è in aumento, soprattutto nei paesi in via di sviluppo. Ridurre le emissioni dei gas serra in altri paesi migliorerà la loro sicurezza sotto il profilo energetico e la qualità dell'aria.

5. INTERVENTI IN AMBITO UE

(a) Fissare obiettivi di riduzione delle emissioni

Nell'UE il potenziale per ridurre le emissioni di gas serra è ancora enorme. Il riesame strategico della politica energetica dell'UE propone interventi per sfruttare gran parte di tale potenziale. Inoltre, le misure adottate nell'ambito del Programma europeo per

il cambiamento climatico e altre iniziative in corso continueranno a ridurre le emissioni dopo il 2012.

L'UE potrà conseguire gli obiettivi che si è fissata in termini di cambiamenti climatici solo attraverso un accordo internazionale. Gli interventi all'interno dell'UE hanno dimostrato che è possibile tagliare le emissioni di gas serra senza compromettere la crescita economica e che le tecnologie e gli strumenti politici necessari a tal fine esistono già. L'UE continuerà ad intervenire al proprio interno per combattere i cambiamenti climatici e questo le permetterà di dare l'esempio nel contesto dei negoziati internazionali.

Sarebbe opportuno che il Consiglio decidesse che l'UE e gli Stati membri proponessero, per il 2020, una riduzione del 30% delle emissioni dei gas serra da parte dei paesi industrializzati; tale proposta dovrebbe inserirsi in un accordo internazionale finalizzato a contenere il surriscaldamento del pianeta a 2 °C al di sopra dei livelli preindustriali. Fino a che non si arriverà ad un accordo internazionale, e fatta salva la posizione che assumerà nell'ambito dei negoziati internazionali, l'UE dovrebbe fin d'ora assumersi l'impegno risoluto e unilaterale di abbattere le emissioni dei gas serra di almeno il 20% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2020 facendo ricorso al sistema UE di scambio delle quote di emissione, ad altre politiche in materia di cambiamenti climatici e a interventi nel contesto della politica energetica. In questo modo verrà lanciato un segnale all'industria europea, che potrà contare sul fatto che ci sarà una forte domanda di quote anche dopo il 2012, e saranno incentivati gli investimenti nelle tecnologie di abbattimento delle emissioni e nelle alternative a basse emissioni di carbonio.

(b) Azioni derivanti dalla politica energetica dell'UE

In linea con il riesame strategico della politica energetica dell'UE, l'adozione delle misure concrete illustrate di seguito permetterà di disporre di un sistema energetico competitivo, più sostenibile e sicuro, con una forte riduzione delle emissioni dei gas serra prodotti dall'UE nel 2020. Sarà auspicabile:

- migliorare del 20% l'efficienza energetica dell'UE entro il 2020;
- incrementare la percentuale dell'energia ricavata da fonti rinnovabili fino al 20% entro il 2020;
- adottare una politica sulla cattura e lo stoccaggio del carbonio (*Carbon Capture and Storage* - CCS) che sia sicura sotto il profilo ambientale e che comprenda la costruzione di dodici impianti dimostrativi di vasta scala in Europa entro il 2015.

(c) Rafforzare il sistema UE di scambio delle quote di emissione

Il 45% delle emissioni di CO₂ dell'UE rientra nel sistema UE di scambio delle quote; a partire dal 2013 tale percentuale dovrebbe aumentare. Nell'ambito del riesame del sistema UE di scambio sarebbe opportuno valutare almeno le soluzioni indicate di seguito che mirano a rafforzarne il ruolo.

- L'assegnazione delle quote dovrebbe riguardare un periodo superiore ai cinque anni attuali: in tal modo si garantirebbe la prevedibilità necessaria per poter prendere decisioni sugli investimenti a lungo termine.
- Il sistema dovrebbe essere esteso ad altri gas e settori.
- Le tecnologie di cattura e stoccaggio del carbonio devono essere riconosciute e ammesse nel sistema di scambio.
- Occorre armonizzare il processo di assegnazione delle quote tra i vari Stati membri, anche attraverso un più ampio ricorso alle aste, per evitare distorsioni della concorrenza in Europa.
- È opportuno collegare il sistema UE di scambio delle quote ad altri sistemi analoghi a carattere vincolante (ad esempio quelli esistenti in California e in Australia).

(d) Limitare le emissioni dei trasporti

Le emissioni del settore dei trasporti dell'UE hanno continuato ad aumentare, annullando buona parte dei risultati ottenuti nei settori dei rifiuti, dell'industria manifatturiera e dell'energia. Segue un elenco degli interventi per il comparto.

- Sarebbe opportuno che il Consiglio e il Parlamento adottassero la proposta della Commissione che mira ad includere il trasporto aereo nel sistema UE di scambio delle quote.
- Il Consiglio dovrebbe adottare la proposta della Commissione per correlare le tasse automobilistiche ai livelli di emissione del CO₂.
- Per affrontare il problema delle emissioni di CO₂ prodotte dalle auto, nella comunicazione di prossima pubblicazione riguardante il conseguimento dell'obiettivo di emissione fissato dall'UE per il 2012, pari a 120 g CO₂/km secondo un approccio coerente e completo, verranno proposte altre misure. Sarà inoltre valutata la possibilità di ottenere ulteriori riduzioni dopo il 2012.
- Occorre rafforzare le misure che incidono sulla domanda, come quelle definite nel Libro bianco sulla politica europea dei trasporti fino al 2010 e nel riesame della stessa.
- È opportuno contenere maggiormente le emissioni di gas serra prodotte dal trasporto merci su strada e per via navigabile, tenuto conto della dimensione internazionale.
- È necessario ridurre le emissioni di CO₂ rilasciate nell'intero ciclo di vita dei carburanti da trasporto, ad esempio accelerando lo sviluppo dei biocarburanti sostenibili ed in particolare di quelli di seconda generazione.

(e) Riduzione delle emissioni di gas serra in altri settori

Edilizia residenziale e commerciale

Il consumo di energia degli edifici potrà essere ridotto fino al 30% se si amplierà il campo di applicazione della direttiva sul rendimento energetico degli edifici e se si introdurranno requisiti UE di prestazione che incentivino un'edilizia a bassissimo consumo di energia (e che ne favoriscano l'espansione entro il 2015). Poiché i cambiamenti climatici colpiranno le fasce più sfavorite della società, i governi dovrebbero prevedere politiche energetiche specifiche per l'edilizia popolare.

Gas diversi dal CO₂

Per affrontare il problema delle emissioni dei gas diversi dal CO₂, che rappresentano il 17% delle emissioni dell'UE, sarebbe opportuno proporre vari interventi, quali:

- una migliore attuazione delle misure previste dalla politica agricola comune e dal piano d'azione dell'UE per le foreste, in modo da ridurre le emissioni prodotte dalle attività agricole dell'UE e da promuovere il sequestro biologico;
- la definizione di limiti di emissione per il metano prodotto dai motori a gas e dovuto alla produzione di carbone, petrolio e gas o l'inclusione di tali emissioni nel sistema UE di scambio delle quote;
- l'ulteriore limitazione o il divieto di utilizzo dei gas fluorurati;
- la riduzione delle emissioni di protossido di azoto derivanti dalla combustione e l'inclusione delle emissioni di N₂O prodotte dai grandi impianti nel sistema UE di scambio delle quote.

(f) Ricerca e sviluppo tecnologico

Nell'ambito del Settimo programma quadro comunitario, i finanziamenti destinati alla ricerca nei settori dell'ambiente, dell'energia e dei trasporti nel periodo 2007-2013 sono aumentati, passando a 8,4 miliardi di euro. Tali finanziamenti dovrebbero essere utilizzati al più presto, per incentivare lo sviluppo di tecnologie pulite nel campo dell'energia e dei trasporti da diffondere il più rapidamente possibile e per accrescere ancora le conoscenze sui cambiamenti climatici e i relativi impatti. Dopo il 2013 il bilancio destinato a tali attività dovrebbe aumentare ancora e sarebbe opportuno intraprendere iniziative analoghe in ambito nazionale. Il piano d'azione strategico per le tecnologie energetiche e il piano d'azione per le tecnologie ambientali dovrebbero avere piena attuazione; occorre infine promuovere maggiormente i partenariati pubblico-privato.

(g) Politica di coesione

Gli orientamenti strategici in materia di coesione, adottati nell'ottobre del 2006, incentivano i trasporti e l'energia sostenibili nonché le tecnologie e le innovazioni ambientali attraverso le sovvenzioni erogate dai fondi strutturali e dal Fondo di coesione. Questi provvedimenti dovrebbero essere inseriti nei programmi operativi.

(h) Altri provvedimenti

L'UE dovrebbe valutare tutte le soluzioni possibili per ridurre le emissioni di gas serra e garantire che le misure da adottare sia tra loro coerenti sotto il profilo

economico e ambientale. Nel secondo rapporto del Gruppo ad alto livello sulla competitività, l'energia e l'ambiente, si proponeva di analizzare la praticabilità di tutti i potenziali interventi che potrebbero offrire gli incentivi necessari per incoraggiare i partner commerciali dell'UE ad intraprendere misure efficaci per l'abbattimento delle emissioni dei gas serra¹.

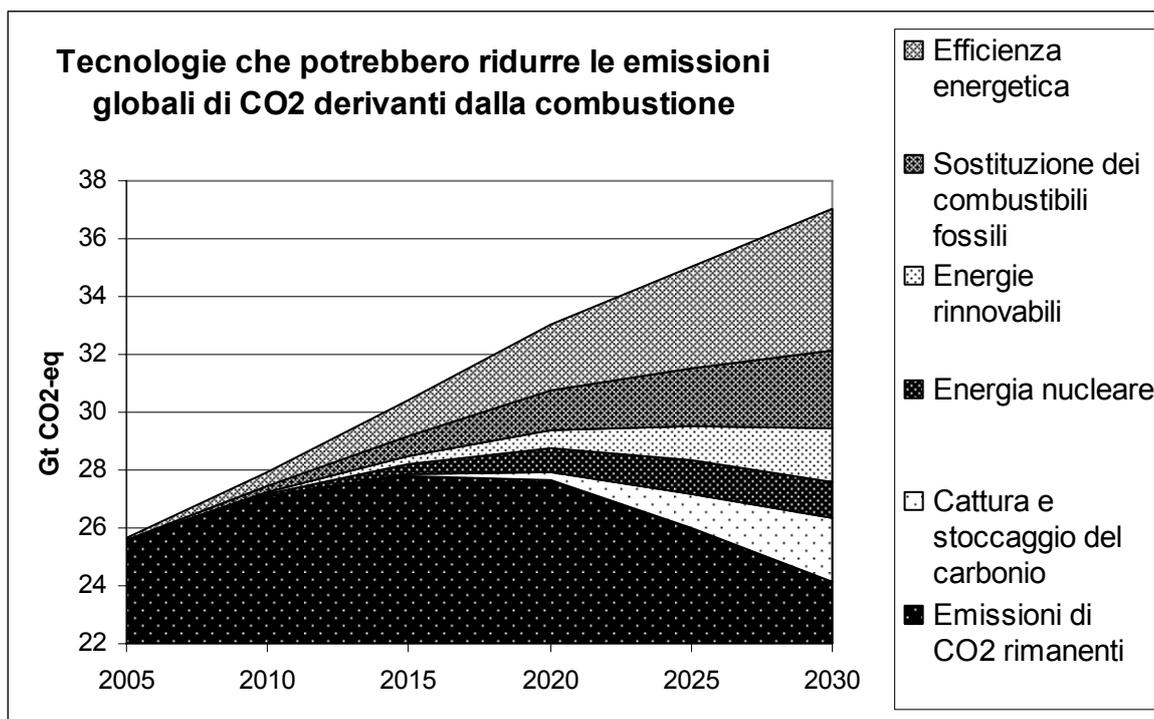
L'UE dovrebbe incentivare anche la sensibilizzazione del pubblico in generale alle ripercussioni che le proprie azioni hanno in termini di cambiamenti climatici e coinvolgere i cittadini nell'impegno a limitare tali impatti.

6. INTERVENTI IN AMBITO INTERNAZIONALE NELLA LOTTA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI

La battaglia contro i cambiamenti climatici si può vincere solo con un intervento di scala planetaria, ma per raggiungere l'obiettivo dei 2 °C il dibattito internazionale deve andare oltre la retorica e arrivare a negoziati in cui si discuta di impegni concreti. Per l'UE il raggiungimento di un accordo in questo senso dovrebbe essere la priorità internazionale a tutti i livelli: per esercitare tutto il suo peso dovrebbe organizzarsi e presentare, negli anni, una posizione e una politica unitaria dell'UE e un approccio coerente e convincente, come richiede un impegno di questa portata. Tutto ciò renderà necessari metodi di lavoro diversi in termini di coordinamento e di azione internazionale.

Un accordo del genere si può raggiungere solo così. In paesi come gli Stati Uniti e l'Australia, che non hanno ratificato il protocollo di Kyoto, aumenta la consapevolezza dei pericoli insiti nei cambiamenti climatici e ciò ha dato vita a iniziative regionali per contenere le emissioni dei gas serra. Le imprese, più che alcuni governi, stanno facendo propria una visione di lungo termine e stanno diventando l'elemento trainante nella lotta ai cambiamenti climatici; a tal fine chiedono un quadro politico coerente, stabile ed efficiente che orienti le decisioni in materia di investimenti. Molte delle tecnologie di riduzione delle emissioni di gas serra esistono già o sono in fase avanzata di sviluppo e sono in grado di abbattere le emissioni (cfr. grafico 1). Ciò che serve ora è l'appoggio dei principali responsabili delle emissioni per giungere ad un accordo di lungo termine che ne garantisca un maggiore sviluppo e diffusione.

¹ Il riesame strategico della politica energetica presentato dalla Commissione e adottato in concomitanza con la presente comunicazione annovera tra i possibili contributi anche provvedimenti nell'ambito della politica commerciale.



Fonte: CCR-IPTS, POLES

6.1 Come devono intervenire i paesi industrializzati

I paesi industrializzati sono responsabili del 75% dell'attuale concentrazione di gas serra di origine industriale nell'atmosfera e del 51% se si tiene conto della deforestazione (concentrata in massima parte nei paesi in via di sviluppo). Essi hanno inoltre la capacità tecnologica e finanziaria per ridurre le proprie emissioni: per questo dovrebbero dare il contributo maggiore nei prossimi dieci anni.

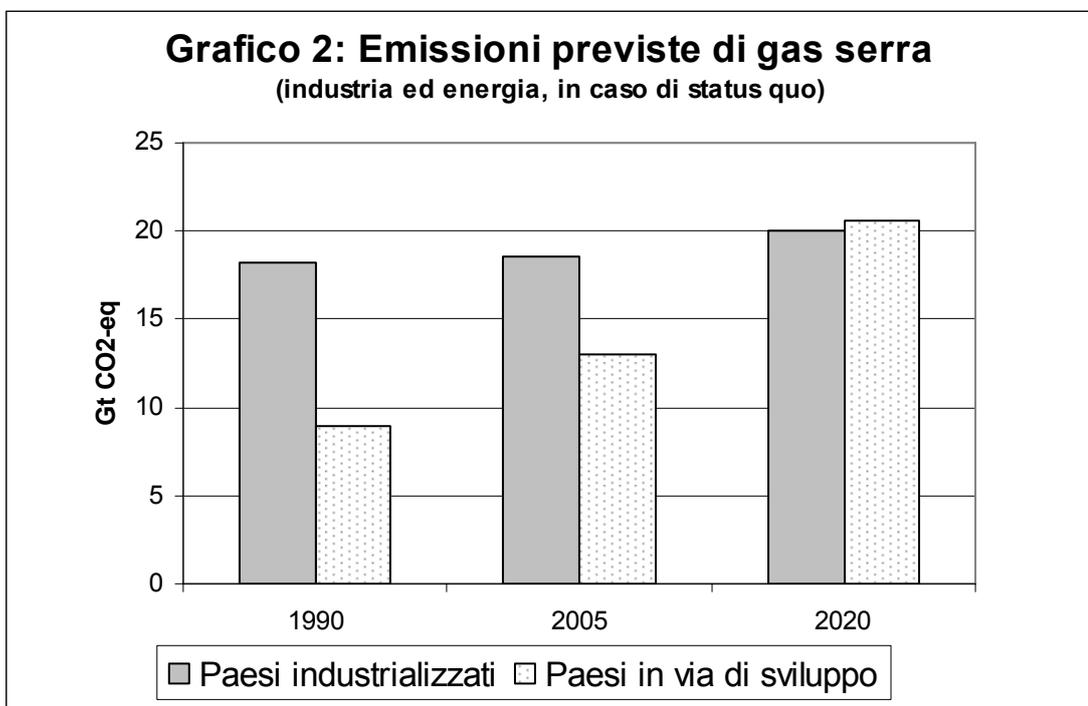
Il potenziale di riduzione delle emissioni di gas serra dei paesi industrializzati che non hanno ratificato il protocollo di Kyoto è ancora superiore a quello dell'UE. Al fine di conseguire l'obiettivo dei 2 °C, e nel contesto di un accordo internazionale che si applichi dopo il 2012, l'Unione europea dovrebbe proporre ai paesi industrializzati d'impegnarsi a ridurre del 30% le proprie emissioni rispetto ai valori del 1990 entro il 2020.

I sistemi di scambio delle emissioni saranno uno strumento cruciale per consentire ai paesi sviluppati di realizzare i traguardi fissati in maniera economicamente efficace. Sistemi analoghi a quello dell'UE sono in fase di preparazione anche in altri paesi. I vari sistemi nazionali di scambio con livelli comparabili di rigidità dovrebbero essere connessi tra loro, per ridurre i costi legati all'adempimento degli obblighi.

Il regime che entrerà in vigore dopo il 2012 deve prevedere norme vincolanti ed efficaci per verificare e far applicare gli impegni assunti: in tal modo verrà a crearsi un clima di fiducia nel fatto che tutti i paesi manterranno i rispettivi impegni e che non ci saranno inversioni di rotta come quelle rilevate di recente.

6.2 Interventi nei paesi in via di sviluppo

Nel futuro immediato è opportuno che i paesi industrializzati intervengano in maniera decisa per abbattere le proprie emissioni. Ma le economie dei paesi in via di sviluppo e, di conseguenza, le emissioni prodotte crescono in termini assoluti e relativi ed entro il 2020 rappresenteranno più del 50% delle emissioni globali (cfr. grafico 2). Ne consegue che un'azione anche più incisiva, ma intrapresa solo dai paesi industrializzati, non solo perderà di efficacia, ma non sarà semplicemente sufficiente, anche se questi paesi riusciranno ad abbattere drasticamente le proprie emissioni. È pertanto indispensabile che anche i paesi in via di sviluppo, e soprattutto le principali economie emergenti, comincino a ridurre al più presto l'aumento delle proprie emissioni e ad abbattere le emissioni in termini *assoluti* dopo il 2020. Occorre inoltre agire con incisività per arrestare le emissioni risultanti dalla deforestazione. Questo obiettivo è perfettamente realizzabile senza compromettere in alcun modo la crescita economica e la lotta alla povertà. Crescita economica e lotta alle emissioni di gas serra sono due elementi perfettamente compatibili. Nella valutazione d'impatto si stima che il PIL complessivo dei paesi in via di sviluppo "che dispongono di una politica climatica" nel 2020 dovrebbe risultare leggermente inferiore (-1%) rispetto al PIL generato in assenza di una politica climatica. In realtà, la differenza è ancora più esigua, se non addirittura inesistente, perché le stime non tengono conto dei danni connessi ai cambiamenti climatici che vengono evitati. Nello stesso periodo, si prevede che il PIL di Cina e India raddoppierà e che quello del Brasile aumenterà del 50% circa. Lo sforzo di coinvolgere i paesi in via di sviluppo a fare qualcosa sarà più convincente se tutti i principali paesi industrializzati che producono le emissioni ridurranno sensibilmente le proprie.



Fonte: CCR-IPTS, POLES

Molti paesi in via di sviluppo stanno già intervenendo per ridurre sensibilmente la crescita delle emissioni di gas serra che producono attraverso politiche a livello di

economia, sicurezza o ambiente locale e hanno a loro disposizione molte soluzioni che presentano benefici superiori ai costi.

- L'aumento della produttività legata all'utilizzo dell'energia, oggi bassa, consente di dare una risposta alle crescenti preoccupazioni per i costi dell'energia e la sicurezza.
- *Le politiche riguardanti le energie rinnovabili* sono spesso efficaci sotto il profilo economico, in particolare per soddisfare il fabbisogno di energia elettrica delle zone rurali.
- *Le politiche in materia di qualità dell'aria* presentano vantaggi per la salute delle persone.
- *Il metano* emesso dalle discariche, dai letti di carbone, dai rifiuti organici in decomposizione e da altre fonti e poi recuperato è una fonte di energia a basso costo.

Tutte queste politiche possono essere rafforzate con uno scambio di buone pratiche in fase di elaborazione e pianificazione e di cooperazione tecnologica. In tal modo i paesi in via di sviluppo saranno in grado di svolgere un ruolo di maggiore peso nell'ambito delle attività di abbattimento delle emissioni su scala mondiale. L'UE continuerà le proprie attività di cooperazione in questo senso, approfondendole.

Ci sono varie soluzioni possibili per coinvolgere i paesi in via di sviluppo in un'azione più incisiva.

(a) Un nuovo approccio al meccanismo CDM

Il meccanismo di sviluppo pulito (CDM) del protocollo di Kyoto deve essere razionalizzato ed esteso. Per il momento, genera crediti nel caso di investimenti in progetti di abbattimento delle emissioni che si realizzano nei paesi in via di sviluppo; tali crediti possono essere utilizzati dai paesi industrializzati per rispettare i propri obiettivi di riduzione e in tal modo si creano importanti flussi di capitali e di tecnologie. Il CDM potrebbe essere esteso a interi settori nazionali, generando crediti di emissione se tutto il settore nazionale fosse in grado di superare uno standard predefinito di emissione. Un meccanismo di portata più ampia potrà però funzionare unicamente in presenza di una maggiore domanda di crediti e ciò accadrà solo se tutti i paesi industrializzati si assumeranno consistenti impegni di riduzione.

(b) Migliore accesso ai finanziamenti

Nei paesi in via di sviluppo le previsioni indicano che, per sostenere la crescita economica, gli investimenti per la generazione di nuova elettricità dovrebbero superare i 130 miliardi di euro l'anno; gran parte di queste risorse provverrà dai principali paesi in via di sviluppo medesimi. I nuovi impianti saranno operativi per decine d'anni e determineranno le emissioni dei gas serra dopo il 2050. Per questo dovrebbero essere impianti all'avanguardia; questa è dunque un'occasione unica per ridurre le emissioni nei paesi in via di sviluppo.

Per abbattere drasticamente le emissioni di CO₂ nel settore dell'energia elettrica serviranno altri investimenti pari a circa 25 miliardi di euro l'anno. Questo divario non potrà essere colmato con il CDM, anche se questo avesse una portata più ampia come proposto in precedenza, e nemmeno con gli aiuti allo sviluppo. Sarà invece necessaria una combinazione di CDM, aiuti allo sviluppo, meccanismi di finanziamento innovativi (come il Fondo globale per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili proposto dall'UE), prestiti mirati di istituti finanziari internazionali e l'impegno dei paesi in via di sviluppo che hanno i mezzi per contribuire. Più rapidamente verrà colmato il divario e meno aumenteranno le emissioni dei paesi in via di sviluppo.

(c) Approcci settoriali

Un'altra soluzione potrebbe essere l'introduzione di scambi di emissione a livello di imprese di tutto un settore, laddove esista la capacità di monitorare le emissioni e di garantire il rispetto degli impegni, soprattutto per i settori ad alto consumo energetico come la produzione di energia elettrica, gli impianti di lavorazione dell'alluminio, del ferro, dell'acciaio, del cemento, le raffinerie e l'industria della carta e della pasta per carta, che sono in massima parte soggetti alla concorrenza internazionale. Tali sistemi di scambio potrebbero essere di scala nazionale o mondiale: nel caso di regimi nazionali, nei paesi in via di sviluppo dovrebbero essere collegati con quelli esistenti nei paesi industrializzati e gli obiettivi definiti per ciascun settore partecipante dovrebbero essere gradualmente inaspriti fino ad avvicinarsi a quelli dei paesi industrializzati. Un approccio di questo tipo servirebbe anche a limitare il trasferimento di impianti ad alte emissioni da paesi che impongono obblighi di riduzione verso paesi che non lo fanno.

(d) Limiti di emissione quantificati

I paesi che raggiungono un grado di sviluppo paragonabile a quello dei paesi industrializzati dovrebbero assumersi impegni di riduzione sulla base del rispettivo grado di sviluppo, delle emissioni pro capite, del potenziale di riduzione delle emissioni e della propria capacità tecnica e finanziaria di attuare altre misure di limitazione e riduzione delle emissioni.

(e) Assenza di impegni per i paesi meno sviluppati

I paesi meno sviluppati saranno quelli che subiranno maggiormente le conseguenze dei cambiamenti climatici. Poiché emettono quantità ridotte di gas serra non dovrebbero essere vincolati a ridurre le proprie emissioni. L'UE rafforzerà ancora la propria cooperazione con i paesi meno sviluppati per aiutarli ad affrontare i problemi posti dai cambiamenti climatici, in particolare attraverso iniziative volte a migliorare la sicurezza alimentare, la capacità di monitorare i cambiamenti climatici, la gestione del rischio di catastrofi, la loro preparazione e risposta in caso di disastri. Oltre agli aiuti allo sviluppo necessari per affrontare le problematiche dei cambiamenti climatici, serviranno altri finanziamenti per permettere ai paesi più vulnerabili di adattarsi al fenomeno. L'UE e altri paesi dovrebbero infine aiutarli a partecipare maggiormente ai progetti nell'ambito del CDM.

1.1. Altri elementi

In un futuro accordo internazionale dovrebbero figurare anche gli elementi descritti di seguito.

- Il cambiamento tecnologico necessita una maggiore *cooperazione internazionale a livello di ricerca e sviluppo tecnologico*. L'UE dovrebbe accelerare fortemente la propria cooperazione in ambito tecnologico e di ricerca con i paesi terzi, anche istituendo progetti di dimostrazione di vasta scala in determinati paesi in via di sviluppo, in particolare per la cattura e lo stoccaggio geologico del carbonio. La cooperazione internazionale nel campo della ricerca dovrebbe servire anche a quantificare gli impatti dei cambiamenti climatici in ambito regionale e locale e a predisporre le opportune strategie di adattamento e mitigazione degli effetti. Le attività di ricerca dovrebbero infine approfondire aspetti quali le interazioni tra gli oceani e i cambiamenti climatici.
- Le emissioni derivanti dalla perdita netta di copertura forestale devono cessare definitivamente nel giro di vent'anni e successivamente ci deve essere un'inversione di tendenza. Tra le possibili soluzioni per *combattere la deforestazione* vi sono politiche forestali efficaci (di scala internazionale e nazionale) abbinata ad incentivi economici. Servono rapidamente dei sistemi pilota di vasta scala che consentano di esaminare quali siano gli approcci più efficaci in grado di abbinare gli interventi in ambito nazionale al sostegno internazionale.
- Le iniziative finalizzate a favorire l'adattamento alle inevitabili conseguenze dei cambiamenti climatici dovranno essere parte integrante del futuro accordo mondiale sul clima. La necessità di adeguarsi agli impatti del fenomeno dovrebbe essere un elemento da considerare nelle decisioni sugli investimenti pubblici e privati. Partendo dall'attuazione del piano d'azione UE su cambiamenti climatici e sviluppo, che dovrà essere riesaminato nel 2007, l'UE dovrebbe rafforzare il processo di cooperazione con i paesi in via di sviluppo per quanto riguarda le azioni di adattamento ai cambiamenti climatici e mitigazione dei relativi effetti.
- La conclusione di un *accordo internazionale su norme di efficienza energetica* che coinvolga i principali paesi produttori di apparecchiature avrà vantaggi in termini di accesso al mercato e servirà ad abbattere le emissioni di gas serra.