COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 30.11.2016
SWD(2016) 419 final

PART 2/2

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Sostenibilità della bioenergia

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione)

{COM(2016) 767 final}
{SWD(2016) 416 final}
{SWD(2016) 417 final}
{SWD(2016) 418 final}

Scheda di sintesi

Valutazione d'impatto sulla sostenibilità della bioenergia

A. Necessità di agire

Per quale motivo? Qual è il problema affrontato?

L'aumento della produzione di bioenergia svolge un ruolo fondamentale nel conseguimento degli obiettivi in materia di clima ed energia dell'UE; tuttavia il crescente utilizzo delle fonti rinnovabili nella produzione di energia elettrica e termica porta con sé una serie di problemi e di potenziali rischi. La consultazione pubblica ha anche evidenziato che l'opinione pubblica è divisa tra i vantaggi e i rischi che le energie da fonti rinnovabili comportano; ciò può compromettere gli investimenti in questo settore, segnatamente in assenza di un solido quadro di politica pubblica.

Sulla base dei contributi dei portatori d'interessi, di studi effettuati e di altri dati scientifici, i servizi della Commissione hanno individuato tre cruciali problemi o potenziali rischi legati all'utilizzo di biomasse solide per la produzione di energia elettrica e termica: **i)** gli impatti della bioenergia sul clima; **ii)** gli impatti ambientali sulla biodiversità, sul suolo e sulla qualità dell'aria; **iii)** l'aumento della combustione di grandi volumi di biomassa in impianti a basso rendimento.

La presente valutazione d'impatto fornisce un'analisi complementare alla valutazione d'impatto effettuata ai fini della proposta di revisione della direttiva sull'energia da fonti rinnovabili, che verte su questioni specifiche relative ai biocarburanti nel settore dei trasporti, in particolare sulle emissioni derivanti dal cambiamento indiretto della destinazione dei terreni e dallo sviluppo di biocarburanti avanzati.

Qual è l'obiettivo di questa iniziativa?

L'obiettivo principale dell'iniziativa è garantire la sostenibilità della produzione e dell'uso di bioenergia nel settore dell'energia elettrica e termica. A tal fine, è essenziale affrontare i menzionati problemi e rischi grazie a un quadro strategico chiaro, in cui ogni nuova iniziativa integra efficacemente le politiche e le misure già esistenti, sia a livello dell'UE che a livello nazionale.

L'iniziativa mira a conseguire i vantaggi in termini di protezione dell'ambiente, azione per il clima, efficienza delle risorse e funzionamento del mercato interno, mantenendo la proporzionalità rispetto all'entità dei problemi e dei rischi. Mira inoltre a conseguire gli obiettivi generali della Commissione, in particolare attraverso la promozione della crescita, dell'occupazione e degli investimenti, e ii) la leadership dell'UE nel settore delle energie rinnovabili.

Qual è il valore aggiunto dell'azione a livello dell'Unione?

Gli obiettivi in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici e di energie rinnovabili stabiliti a livello di UE, e in particolare l'obiettivo relativo alle energie rinnovabili ha determinato l'aumento del consumo di biomasse per la produzione di energia nell'UE negli ultimi dieci anni. Si rende pertanto necessario garantire a livello dell'UE che l'uso di bioenergia ai fini degli obiettivi in materia di energie rinnovabili sostenga l'obiettivo climatico generale. Alcuni dei rischi per la sostenibilità legati allo sviluppo delle bioenergie hanno dimensione transfrontaliera e, pertanto, possono essere più efficacemente affrontati a livello dell'Unione. Ciò vale in particolare per gli impatti ambientali, quali i cambiamenti climatici, la biodiversità o l'inquinamento atmosferico. Gli effetti mediati dal mercato possono anche attraversare le frontiere, come avviene, ad esempio, per le questioni relative alla concorrenza per le materie prime da biomassa.

B. Soluzioni

Quali opzioni strategiche, di carattere legislativo e di altro tipo, sono state prese in considerazione? È stata preferita un'opzione? Per quale motivo?

Il seguente dilemma è sorto nel corso del processo di consultazione e dell'esame dei dati:

— da un lato, molti portatori d'interessi ritengono che il futuro sviluppo delle bioenergie - importante per la sostituzione dei combustibili fossili - sia ostacolato dai dubbi nutriti dall'opinione pubblica circa i benefici ambientali di determinati utilizzi della biomassa ai fini della produzione d'energia;

— allo stesso tempo, i dati scientifici dimostrano chiaramente che l'impatto complessivo dell'uso delle biomasse per quanto riguarda le emissioni di gas a effetto serra e la biodiversità dipende da troppe variabili e non può essere valutato né assicurato con prescrizioni generali, ma ogni caso dovrebbe piuttosto essere esaminato individualmente e in base alle sue caratteristiche specifiche.

Non è quindi possibile distinguere in modo affidabile, a livello di UE, tra fonti di bioenergia «sostenibile» e «non sostenibile» nei settori dell'energia termica ed elettrica, né tantomeno stabilire una tale distinzione in un atto

legislativo. Invece, un'opzione non normativa e quattro opzioni normative intendono affrontare le cause fondamentali dei problemi e dei rischi sopra illustrati. Lo scenario di riferimento (opzione 1) si basa sull'integrazione delle soluzioni in altri elementi del quadro 2030 per il clima e l'energia, nonché in altre politiche esistenti. I considerevoli effetti di tali politiche, in assenza di una ulteriore specifica normativa, farebbero di questa opzione l'approccio più efficace in termini di equilibrio tra i risultati e gli oneri amministrativi; ma non forniscono garanzie normative per il caso in cui emergessero pratiche che acuiscono i problemi più di quanto sia stato rilevato nel lavoro di modellizzazione. Ciò assume rilevanza alla luce del livello di incertezza sul futuro sviluppo delle biomasse, compresi i modelli commerciali e la scelta delle materie prime. Le quattro opzioni strategiche supplementari propongono una serie di garanzie contro i rischi individuati, anche se la questione specifica dell'impatto climatico delle biomasse («carbonio biogenico») è particolarmente difficile da affrontare. In questo contesto, i servizi della Commissione non sono stati in grado di individuare un'opzione strategica che sia chiaramente preferibile alle altre.

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

Nella consultazione dei portatori d'interessi, il 35% ritiene che le attuali politiche dell'UE e nazionali siano sufficienti per affrontare i problemi settoriali esistenti, mentre il 59 % invoca un nuovo strumento strategico a livello dell'UE. L'opzione 2, che formalizzerebbe gli obblighi di sostenibilità che in questo momento esistono sotto forma di raccomandazione della Commissione, non ha ricevuto alcun chiaro, forte sostegno. L'opzione 3 ha ricevuto il sostegno di diversi produttori e utilizzatori di bioenergia e di vari Stati membri; le misure volte all'efficienza di conversione (opzione 4) sarebbero accolte favorevolmente da alcune imprese non energetiche che operano nel settore del legno e da organizzazioni della società civile. Questo secondo gruppo sarebbe maggioritariamente a favore di porre un limite superiore alle bioenergie.

C. Impatto dell'opzione preferita

Quali sono i vantaggi dell'opzione preferita (se ne esiste una, altrimenti delle opzioni principali)?

L'analisi suggerisce che, nelle condizioni previste dai modelli, le opzioni strategiche considerate avrebbero effetti - seppur positivi - soltanto limitati sui problemi individuati, ma potrebbero invece agire da «garanzie» per il caso in cui emergessero pratiche che acuiscono i problemi più di quanto sia stato rilevato nel lavoro di modellizzazione.

Sebbene la bioenergia sia essenziale per raggiungere l'obiettivo del 27% di energie rinnovabili nel mix energetico dell'UE entro il 2030, un aumento marginale della quota di bioenergia rispetto ad altre fonti rinnovabili comporterebbe un incentivo marginalmente inferiore per le tecnologie emergenti. Le opzioni che prevedono restrizioni all'utilizzo di bioenergia (1, 3, 4 e 5) stimolerebbero pertanto indirettamente il ricorso, nel settore energetico, ad altre fonti di energia rinnovabile e conseguentemente ulteriori investimenti e posti di lavoro nel settore delle energie rinnovabili. Poiché tutte le opzioni quantificano un effetto piuttosto limitato sull'entità futura della bioenergia, anche gli effetti sulla crescita e sull'occupazione sono modesti.

Quali sono i costi dell'opzione preferita (se ne esiste una, altrimenti delle opzioni principali)?

I nuovi obblighi previsti dalle opzioni 2-5 creerebbero costi amministrativi supplementari per i produttori di biomasse di origine agricola, i proprietari di aziende forestali e la catena di valore del legno e gli impianti di produzione delle bioenergie. Secondo le stime, tali costi ammonterebbero tra 63 e 150 milioni di EUR in costi una tantum e tra 31 e 51 milioni di EUR in costi annuali ricorrenti (cumulativamente per tutti gli operatori). Questi costi supplementari verrebbero probabilmente trasferiti sul consumatore finale (in assenza di sovvenzione pubblica) o sulla società in generale (in presenza di sovvenzioni) o su entrambi. Come sopra descritto, complessivamente le opzioni comporterebbero un modesto vantaggio economico legato allo spostamento marginale verso altre fonti di energia rinnovabili.

Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?

Le PMI e le microimprese sono ampiamente rappresentate nella catena di produzione e di utilizzo di bioenergie, segnatamente da proprietari di piccole aziende forestali e i piccoli impianti di bioenergia. Quest'ultimo gruppo, tuttavia, avvertirebbe delle ricadute solo in funzione delle dimensioni minime degli impianti assoggettati all'obbligo di sostenibilità (1-5 MW, 5-10 MW, 10-20 MW o superiori a 20 MW). L'eventuale incidenza delle opzioni considerate sui proprietari di piccole aziende forestali sarebbe minore nel caso di un approccio basato sul rischio (opzione 3).

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà considerevole?

Vi sarebbero costi amministrativi solo limitati per le autorità nazionali collegati all'attuazione della legislazione e ai rispettivi obblighi di informazione, monitoraggio e verifica. Tali costi includono costi una tantum compresi tra 60 000 e 200 000 EUR, nonché spese annuali ricorrenti tra 400 000 e 1 milione di EUR.

Sono previsti altri impatti significativi?
Nessuno.
D. Tappe successive
Quando saranno riesaminate le misure proposte?
La politica sarà sottoposta a revisioni periodiche nell'ambito del quadro di governance dell'Unione dell'energia, nel quale monitorare le quantità totali di biomassa utilizzata per la produzione di energia, nonché il tipo di biomassa, il tipo di materie prime, la sua origine geografica e l'utilizzo finale servirà a valutare l'evoluzione dei problemi e dei rischi individuati nella valutazione d'impatto. Non è prevista alcuna clausola di revisione