



NOTA N. 22

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 2003/87/CE PER SOSTENERE UNA RIDUZIONE DELLE EMISSIONI PIÙ EFFICACE SOTTO IL PROFILO DEI COSTI E PROMUOVERE INVESTIMENTI A FAVORE DI BASSE EMISSIONI DI CARBONIO

TITOLO ATTO:	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio		
NUMERO ATTO	COM(2015)337		
NUMERO PROCEDURA	2015/148 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	15/07/2015		
DATA DI TRASMISSIONE	02/09/2015		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	28/10/2015		
ASSEGNATO IL	08/09/2015		
COMM.NE DI MERITO	13 ^a	Parere motivato entro	13/10/2015
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a , 10 ^a , 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	06/10/2015
OGGETTO	L'atto provvede a modificare la Direttiva 2003/87/CE al fine di dare attuazione al Quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima approvato dal Consiglio europeo nell'ottobre 2014, che ha definito un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030.		
BASE GIURIDICA	Art. 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che stabilisce la procedura legislativa da adottare per conseguire gli obiettivi in materia ambientale, elencati nell'articolo 191, tra cui rientra la lotta ai cambiamenti climatici.		
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	La proposta in esame può essere dichiarata conforme al principio di sussidiarietà, in quanto i cambiamenti climatici rappresentano un problema di natura transfrontaliera che esige un coordinamento dell'azione per il clima sia a livello europeo che a livello globale. Pertanto gli obiettivi della proposta non possono essere raggiunti in maniera sufficiente singolarmente dagli Stati membri. In merito al principio di proporzionalità, l'azione proposta si limita per contenuto e forma a quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo di ridurre le emissioni di gas a		

effetto serra dell'Unione europea entro il 2030 in maniera efficace sotto il profilo dei costi garantendo il buon funzionamento del mercato interno

ANNOTAZIONI:

La proposta in esame rientra tra le azioni annunciate dalla Commissione europea nell'ambito della "[Strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici](#)"¹, che fa parte del Pacchetto Unione dell'Energia, presentato nel febbraio 2015².

La lotta ai cambiamenti climatici rappresenta una priorità per l'Unione europea, che persegue l'obiettivo finale di **limitare il riscaldamento globale a 2°C** in più rispetto ai livelli medi preindustriali. In questo contesto **la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra è uno degli strumenti cardine**. L'Unione europea si è impegnata a **trasformare l'Europa in un'economia con un'efficienza energetica elevata e a basse emissioni di carbonio**. L'Unione si è inoltre posta l'obiettivo di ridurre entro il 2050 le emissioni di gas a effetto serra dell'80-95% rispetto ai livelli del 1990³.

La presente proposta dà attuazione alle disposizioni contenute nel [Quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima](#), approvato dal Consiglio europeo nell'ottobre 2014, con il quale è stato compiuto un ulteriore passo in avanti verso un'economia a basse emissioni di carbonio, anche in vista della Conferenza delle Parti di Parigi (COP21) del dicembre 2015, nella quale sarà approvato un nuovo accordo internazionale sul clima⁴. In particolare, il Quadro 2030 ha stabilito un **obiettivo vincolante di riduzione dei gas a effetto serra di almeno il 40% entro il 2030** rispetto ai livelli del 1990 e un **corrispondente obiettivo di riduzione nell'ambito del sistema dell'UE di scambi di quote emissione (ETS) del 43% rispetto al 2005**, delineando alcuni principi fondamentali da seguire ai fini del raggiungimento di tale obiettivo. La proposta in esame dà applicazione a tali

¹ COM(2015)80. Si veda la [Tabella di Marcia](#) allegata alla Strategia quadro. Si ricorda che la Strategia quadro prevede che l'Unione dell'energia si basi su cinque dimensioni: sicurezza energetica, solidarietà e fiducia; piena integrazione del mercato europeo dell'energia; efficienza energetica per contenere la domanda; decarbonizzazione dell'economia; ricerca, innovazione e competitività. La quarta dimensione, "decarbonizzazione dell'economia", attiene alla politica climatica dell'Unione europea.

² Il pacchetto comprende anche la Comunicazione "[Il Protocollo di Parigi - Piano per la lotta ai cambiamenti climatici mondiali dopo il 2020](#)" (COM(2015)81) e la Comunicazione "[Raggiungere l'obiettivo del 10% di interconnessione elettrica. Una rete elettrica europea pronta per il 2020](#)" (COM(2015)82). Si ricorda che il Pacchetto "Unione dell'energia" è stato esaminato dalle Commissioni riunite 10ª (Industria, commercio, turismo) e 13ª (Territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato della Repubblica che il 4 giugno 2015 hanno approvato una risoluzione, [DOC XVIII, n. 92](#).

³ Si veda al riguardo la [Tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050](#), presentata dalla Commissione europea nel marzo 2011.

⁴ La Conferenza delle parti è l'incontro annuale tra paesi firmatari della Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), trattato internazionale firmato nel corso della Conferenza sull'ambiente e sullo sviluppo delle Nazioni Unite, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, e nota informalmente come Summit di Rio. Dalla sua entrata in vigore, il 21 marzo 1994, le parti firmatarie dell'UNFCCC hanno iniziato ad incontrarsi nella Conferenza delle Parti (COP) per valutare i progressi compiuti nell'affrontare il cambiamento climatico. Degna di nota la terza Conferenza (COP3) riunitasi a Kyoto nel 1997, nel corso della quale è stato adottato il Protocollo di Kyoto, che per la prima volta prevedeva obiettivi vincolanti e quantificati di limitazione e riduzione dei gas ad effetto serra in una misura non minore del 5% rispetto alle emissioni registrate nel 1990. Il periodo di impegno fissato dal Protocollo è iniziato nel 2008 ed è terminato nel 2012. E' stato poi deciso un secondo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto, relativo al periodo 2013-2020. Attualmente le parti sono impegnate nella negoziazione di un nuovo accordo sul clima, che coinvolga tutte le principali economie del mondo e sostituisca l'attuale impianto basato sulla responsabilizzazione dei paesi industrializzati. Questo accordo dovrebbe essere raggiunto durante la ventunesima Conferenza delle Parti che si svolgerà a Parigi nel dicembre 2015 (COP21) e dovrebbe entrare in vigore dopo il 2020.

principi e sulla base dell'esperienza maturata provvede a modificare il quadro normativo attuale in materia di ETS per il periodo post-2020.

Il quadro attuale

Adottata al fine di raggiungere gli obiettivi fissati dal Protocollo di Kyoto, la [Direttiva 2003/87/CE](#) ha istituito un sistema europeo per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra⁵ per tutti i settori industriali caratterizzati da elevate emissioni⁶. Il sistema ETS, che è uno dei principali strumenti della politica dell'UE nella lotta ai cambiamenti climatici, traspone in Europa il meccanismo di "*cap and trade*" introdotto dal Protocollo di Kyoto, in quanto fissa un tetto massimo al livello totale delle emissioni consentite ai soggetti che fanno parte del sistema, consentendo ai partecipanti di acquistare e vendere sul mercato i diritti di emissione di CO₂ ("quote"). In particolare, in base alla direttiva, dal 1° gennaio 2005 **gli impianti dell'Unione europea con elevati volumi di emissioni non possono funzionare senza un'autorizzazione ad emettere gas serra. Tale autorizzazione prevede, tra l'altro, l'obbligo da parte del gestore dell'impianto di restituire quote di emissioni pari alle emissioni rilasciate dall'impianto durante l'anno precedente**, pena il pagamento di un'ammenda per le emissioni in eccesso (100 euro per ogni tonnellata di CO₂). Una quota rappresenta il diritto per l'operatore di rilasciare "gratuitamente" in atmosfera una tonnellata di CO₂ e ogni persona può possederne. In base al sistema, se un impianto emette in atmosfera una quantità di emissioni superiore alle quote ad esso assegnate dovrà acquistare quote per coprire le emissioni in eccesso. Se un impianto emette una quantità di emissioni inferiore alle quote ad esso assegnate, il gestore può decidere di tenere le quote avanzate o venderle ad un altro impianto che risulti in carenza di quote. E' inoltre prevista la possibilità di cancellare le quote di emissione in qualsiasi momento su richiesta della persona che le detiene. Le quote rilasciate sono conservate dall'Unione in un apposito registro sotto forma di banca dati on line dove sono contabilizzate tutte le transazioni relative ad esse (acquisto, vendita, cancellazione). Gli Stati membri ogni anno presentano alla Commissione europea una relazione sull'applicazione della direttiva.

Si ricorda che l'attuale sistema ETS si basa su alcune successive modifiche alla Direttiva 2003/87/CE. La prima modifica è stata introdotta dalla [Direttiva 2008/101/CE](#), che **ha incluso le attività di trasporto aereo nell'ETS**. La seconda modifica è stata apportata dalla [Direttiva 2009/29/CE](#) che ha stabilito che **a partire dal 2013, l'allocazione delle quote agli impianti, precedentemente gratuita⁷, avvenisse a titolo oneroso tramite asta⁸**. Inoltre ha stabilito che, sempre a partire dal 2013, **il tetto massimo delle emissioni fosse fissato a livello UE e non più dai singoli Stati**. Pertanto, attualmente il tetto delle emissioni viene definito a livello europeo ed è stabilito in funzione dell'obiettivo di riduzione, entro il 2020, delle emissioni di gas a effetto serra

⁵ Si veda al riguardo la [pagina web](#) a cura della Commissione europea.

⁶ In particolare, in base all'allegato I della direttiva, si tratta degli impianti coinvolti in attività energetiche, nella produzione e trasformazione dei metalli ferrosi, nella produzione e fabbricazione di minerali, degli impianti industriali destinati alla fabbricazione di pasta per carta a partire dal legno o da altre materie fibrose, di carta e cartoni con capacità di produzione superiore a 20 tonnellate al giorno. Dal 2008 è incluso nel sistema ETS anche il trasporto aereo.

⁷ Per il quinquennio a partire dal 1° gennaio 2008 il 95% delle quote è stato assegnato a titolo gratuito.

⁸ La direttiva prevede, tuttavia, anche un'assegnazione a titolo gratuito in base a parametri di riferimento (*benchmark*) stabiliti ex ante dalla Commissione, per incentivare le riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra al fine di tutelare quei settori industriali che, esposti alla concorrenza di paesi privi di una normativa vincolante quanto quella europea in materia di emissioni, possono dare luogo alla rilocalizzazione delle emissioni di carbonio (carbon leakage). La rilocalizzazione delle emissioni di carbonio consiste nel rischio che le aziende attive in settori soggetti a forte concorrenza internazionale potrebbero spostarsi dall'UE in paesi terzi in cui i vincoli relativi alle emissioni di gas serra sono meno severi. Gli impianti che operano in questi settori riceveranno gratuitamente una quantità maggiore di quote di emissione dei gas serra rispetto agli altri settori industriali. Si tratta per la maggior parte degli impianti operanti nei settori manifatturieri. La direttiva stabilisce dei criteri per determinare l'esposizione al rischio di rilocalizzazione e ogni cinque anni pubblica una lista dei settori interessati. La seconda [lista](#) è stata adottata nell'ottobre 2014 ed è relativa al periodo 2015-2019.

del 20% rispetto al 1990⁹. Tale tetto viene poi ridotto ogni anno di un fattore lineare pari all'1,74% rispetto al quantitativo medio annuo totale di quote rilasciate dagli Stati membri per il periodo 2008-2013. La Commissione europea stima che in questo modo nel 2020 le emissioni provenienti dai settori rientranti nel sistema ETS saranno il 21% in meno rispetto al 2005.

La direttiva ha poi previsto che almeno il 50% dei proventi derivanti dalla messa all'asta delle quote sia utilizzato, tra l'altro, per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra, sviluppare le energie rinnovabili, incoraggiare il passaggio a modalità di trasporto pubblico a basse emissioni, finanziare la ricerca e lo sviluppo dell'efficienza. Un'ulteriore modifica al quadro vigente è stata introdotta più di recente dalla [Decisione relativa alla costituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema unionale di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra](#), adottata dal Consiglio "Ambiente" il 18 settembre scorso. Tale misura si è resa necessaria poiché, per effetto della crisi economica, si è verificato un grande squilibrio fra domanda e offerta di quote, dal quale è derivata un'eccedenza di circa 2 miliardi di quote che potrebbe aumentare ulteriormente fino a superare 2,6 miliardi nel 2020, divenendo strutturale e compromettendo il funzionamento del mercato del carbonio. Pertanto è stato introdotto un meccanismo di flessibilità, costituito da una **riserva di quote** da utilizzare a seconda delle esigenze del mercato. Tale riserva permetterà di migliorare la resilienza del sistema agli shock e la stabilità del mercato, regolando automaticamente l'offerta di quote da mettere all'asta verso il basso o verso l'alto secondo regole predefinite. La riserva stabilizzatrice sarà creata nel 2018 e sarà operativa a partire dal 1° gennaio 2019. Saranno integrate nella riserva anche le quote oggetto di "backloading", ovvero i 900 milioni di quote la cui messa all'asta è stata posticipata dagli anni 2014-2016 agli anni 2019-2020, in base ad un regolamento adottato nel febbraio 2015¹⁰. Le quote non assegnate saranno trasferite direttamente alla riserva stabilizzatrice del mercato nel 2020.

Contenuto della proposta

La proposta è accompagnata da tre [allegati](#), da una valutazione di impatto¹¹ e da una sintesi della stessa¹². La valutazione di impatto si basa sugli esiti della valutazione di impatto globale relativa al Quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima¹³.

Come si legge nelle [Conclusioni](#) del Consiglio europeo del 23 e 24 ottobre 2014 sul Quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima, "un ETS dell'UE riformato e ben funzionante, con uno strumento di stabilizzazione del mercato, sarà il principale strumento europeo per raggiungere l'obiettivo dell'Unione di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra" che, come già ricordato, è del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Il Consiglio europeo ha stabilito che al fine di raggiungere tale obiettivo nel modo più efficace in termini di costi, i settori coperti dal sistema ETS dovranno ridurre le loro emissioni del 43% rispetto ai livelli del 2005 e quelli non coperti dall'ETS le dovranno ridurre del 30%. Inoltre, ha fissato alcuni principi fondamentali per raggiungere la riduzione nell'ambito del sistema ETS. Sulla base di tali principi la presente proposta modifica la direttiva vigente nel seguente modo:

- traduce l'obiettivo di riduzione globale dei gas a effetto serra del 43% rispetto ai livelli del 2005 modificando il fattore annuale di riduzione del tetto massimo di emissioni consentite;

⁹ Si tratta di uno degli obiettivi fissati dal "Pacchetto clima-energia" approvato nel 2008. Gli altri due obiettivi sono il miglioramento dell'efficienza energetica del 20% e l'aumento della quota di energie da fonti rinnovabili del 20%. Tali obiettivi sono noti come "Obiettivi 20-20-20".

¹⁰ Si tratta del [Regolamento \(UE\) n. 176/2014 della Commissione, del 25 febbraio 2014, recante modifica del regolamento \(UE\) n. 1031/2010 al fine di determinare, in particolare, i volumi delle quote di emissioni dei gas a effetto serra da mettere all'asta nel periodo 2013-2020](#). Tale misura è stata adottata in risposta allo squilibrio tra la domanda e l'offerta di quote.

¹¹ [SWD\(2015\)135](#), disponibile in lingua inglese.

¹² [SWD\(2015\)136](#).

¹³ [SWD\(2014\) 15](#) final, disponibile in lingua inglese.

- definisce alcuni parametri relativi alla messa all'asta delle quote;
- definisce le future norme in materia di assegnazione gratuita delle quote all'industria e prevede misure di sostegno nel caso di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio;
- stabilisce alcuni meccanismi di finanziamento a favore di tecnologie a basse emissioni di carbonio;
- migliora l'attuale insieme di norme.

Per quanto concerne **l'obiettivo di riduzione del 43%** dei gas a effetto serra, **la proposta**, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo, **porta dall'1,74% al 2,2% il fattore annuale di riduzione del tetto massimo delle emissioni consentite** a partire dal 2021, che corrisponde ad una riduzione supplementare di circa 556 milioni di tonnellate CO₂ per il periodo 2021-2030.

Relativamente alla **messa all'asta delle quote**, in linea con gli orientamenti del Consiglio europeo, secondo cui la percentuale delle quote messe all'asta non deve diminuire, **la proposta stabilisce la quota pertinente esprimendola in valore percentuale (57%) dal 2021**. Inoltre:

- prevede che il 10% delle quote destinate ad essere messe all'asta dagli Stati membri continuerà ad essere distribuito tra determinati Stati membri a reddito più basso ai fini della solidarietà;
- amplia le disposizioni in materia di utilizzo dei proventi derivanti dalla messa all'asta delle quote, stabilendo che essi debbano essere utilizzati anche per realizzare misure finanziarie a sostegno dei settori o dei sottosectori esposti al rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, per finanziare attività a favore del clima in paesi vulnerabili e per promuovere la creazione di competenze e il ricollocamento della forza lavoro nell'ambito del processo di decarbonizzazione dell'economia.

Circa l'assegnazione gratuita delle quote all'industria, la proposta prevede che essa prosegua anche dopo il 2020. Tuttavia, poiché il numero di quote a titolo gratuito è limitato (6,3 miliardi di quote), sono necessarie misure mirate volte a garantirne un'ottimale assegnazione. Si ricorda che l'assegnazione gratuita di quote ha lo scopo di proteggere l'industria europea dalla concorrenza proveniente da società di Paesi terzi che non applicano politiche di emissioni rigorose come l'UE ed è rivolta ai settori industriali maggiormente esposti al rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio verso tali paesi. La proposta definisce **alcune misure di sostegno per favorire le industrie a rischio di rilocalizzazione** in mancanza di misure di politica climatica analoghe in altre economie. Esse prevedono che fino al 2030 tali industrie beneficino di **quote gratuite pari al 100% del quantitativo determinato in base ai parametri di riferimento**. Viene inoltre messa a punto una metodologia per determinare tali settori basata sulla combinazione di due criteri: l'intensità degli scambi con i paesi terzi e l'intensità delle emissioni. E' previsto **un adeguamento dei parametri di riferimento per l'assegnazione gratuita in base alle capacità tecnologiche e ai progressi compiuti dai settori industriali**. **L'assegnazione gratuita sarà inoltre allineata maggiormente agli effettivi livelli di produzione** dei settori e a tal fine le assegnazioni gratuite delle quote saranno soggette ad aggiornamenti periodici. E' poi stabilito **l'obbligo per gli Stati membri**, non previsto dalla normativa vigente che fa riferimento alla "possibilità", **di adottare misure finanziarie a favore dei settori e dei sottosectori maggiormente esposti al rischio di rilocalizzazione**, compatibilmente con le norme sugli aiuti di Stato. Tali misure saranno volte a compensare i costi indiretti del carbonio, ossia i costi delle emissioni di CO₂ connesse alla produzione di energia elettrica che vengono trasferiti ai consumatori di energia elettrica. La proposta prevede poi un'apposita riserva per le quote assegnate ai "nuovi entranti"¹⁴. Tale riserva sarà costituita da 250 milioni di quote immesse nella riserva stabilizzatrice di mercato, dalle quote che non sono assegnate gratuitamente entro il 2020 e da quote non utilizzate a causa della chiusura di impianti.

¹⁴ Per "nuovo entrante" si intende un impianto che ha ottenuto un'autorizzazione per la prima volta dopo il 30 giugno 2011 o un impianto che ha subito un ampliamento sostanziale dopo il 30 giugno 2011.

Relativamente ai meccanismi di finanziamento la proposta istituisce per il periodo 2021-2030 un Fondo per la modernizzazione volto a sostenere gli investimenti nella modernizzazione dei sistemi energetici e a migliorare l'efficienza energetica negli Stati membri con un PIL pro capite inferiore al 60% della media dell'Unione nel 2013, al fine di contribuire alla riduzione delle emissioni. Tale fondo è finanziato con il 2% dei proventi delle quote messe all'asta. E' prevista poi l'assegnazione gratuita delle quote al settore elettrico. Inoltre, la proposta integra il sostegno all'innovazione, già previsto dalla normativa vigente attraverso il Fondo per l'innovazione, con 400 milioni di quote, ed estende il campo di applicazione di tale sostegno, che attualmente è limitato a progetti di cattura e stoccaggio del carbonio (CCS) e a progetti relativi a tecnologie innovative per le energie rinnovabili, anche a progetti innovativi riguardanti tecnologie a basse emissioni di carbonio. Tali risorse possono essere integrate da altri 50 milioni di quote non assegnate della riserva stabilizzatrice di mercato.

Riguardo al **miglioramento della normativa vigente**, la proposta interviene in materia di validità delle quote e di emittitori di entità ridotta per il periodo post-2020. Circa la validità delle quote, la proposta stabilisce, al fine di ridurre i costi amministrativi, che le quote rilasciate per un periodo siano valide a tempo indeterminato. Relativamente agli impianti a basse emissioni, la proposta ne conferma l'esclusione dal sistema ETS a condizione che apportino un contributo equivalente alla riduzione delle emissioni.

La proposta, infine, modifica le modalità di adozione degli atti di esecuzione previsti dalla direttiva vigente, al fine di conformarle alle disposizioni del Trattato di Lisbona, conferendo alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati e di esecuzione al posto dei regolamenti adottati in base alla procedura vigente.

La presente proposta non affronta le questioni relative all'estensione dell'ETS alle emissioni prodotte dal trasporto aereo.

Relazione del Governo

Il 23 settembre 2015 il Governo ha trasmesso alle Camere, ai sensi dell'art 6, comma 4, della [Legge 24 dicembre 2014, n. 234](#) una relazione sulla proposta di direttiva, della quale fornisce una sintesi, annunciando che sono previste riunioni di coordinamento al fine di definire la posizione italiana. La relazione contiene inoltre una tabella di corrispondenza tra le disposizioni della proposta e la normativa nazionale vigente. A tal riguardo si ricorda che la Direttiva 2003/87/CE è stata recepita dall'ordinamento italiano con il [Decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 216](#). La Direttiva 2008/101/CE è stata recepita con il [Decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 257](#), mentre con il [Decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30](#), è stata attuata la Direttiva 2009/29/CE. Infine, si ricorda il più recente [Decreto legislativo 2 luglio 2015, n. 111](#) che apporta una serie di modifiche ed integrazioni al Decreto legislativo 30/2013 anche in risposta alla procedura Eu Pilot/6400/14/CLIM avviata dalla Commissione europea per la presunta non conformità delle misure nazionali di recepimento della Direttiva 2008/101/CE riguardante l'inclusione del settore aereo nel sistema ETS.