



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.1.2008
SEC(2007) 53

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

{COM(2008) 16 definitivo}
{SEC(2008) 52}

Sintesi

1. INTRODUZIONE E CONTESTO POLITICO

In risposta all'articolo 30 della direttiva 2003/87/CE, la comunicazione della Commissione intitolata "Realizzare un mercato globale del carbonio - Relazione a norma dell'articolo 30 della direttiva 2003/87/CE"¹ ha individuato quattro aspetti principali da esaminare in sede di riesame del sistema comunitario di scambio delle quote di emissione: 1) ambito di applicazione della direttiva; 2) solide procedure per garantire il rispetto delle regole e il controllo della loro applicazione; 3) maggiore armonizzazione e prevedibilità; 4) collegamento con i sistemi di scambio delle emissioni di paesi terzi e soluzioni atte a coinvolgere i paesi in via di sviluppo e le economie in transizione. Questi aspetti sono stati ampiamente discussi, in particolare nel corso del processo di riesame organizzato nell'ambito del Programma europeo per il cambiamento climatico (ECCP) nella prima metà del 2007, ma anche tramite contatti continui con le parti interessate sin dal 2005, anno di avvio del sistema comunitario di scambio delle quote di emissione.

Il riesame del sistema interviene un momento in cui i cambiamenti climatici hanno assunto grande rilevanza nell'agenda politica. Nel marzo 2007, il Consiglio europeo ha approvato la nuova strategia in materia di energia e cambiamenti climatici proposta dalla Commissione europea nel gennaio dello stesso anno, secondo la quale, nell'ambito di un futuro accordo internazionale, il gruppo dei paesi sviluppati dovrà ridurre le emissioni di gas serra del 30% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2020. Indipendentemente dalla conclusione di un accordo internazionale, l'UE ridurrà le sue emissioni di almeno il 20% entro il 2020.

2. OBIETTIVI GENERALI

Il Consiglio ha riconosciuto che il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione è e rimarrà uno dei più importanti strumenti di cui l'UE dispone per conseguire l'obiettivo strategico di limitare l'aumento della temperatura media globale a un massimo di 2°C al di sopra dei livelli preindustriali.

Sotto questo profilo, è possibile individuare tre obiettivi generali del riesame del sistema:

- (1) sfruttare tutte le potenzialità del sistema per contribuire in modo economicamente efficiente agli impegni complessivi di riduzione delle emissioni di gas serra assunti dall'UE;
- (2) perfezionare e migliorare il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione sulla base dell'esperienza acquisita;
- (3) contribuire a trasformare l'Europa in un'economia a basse emissioni di gas serra e creare i giusti incentivi per decisioni di investimento lungimiranti e a basse emissioni di carbonio dando un segnale chiaro, forte e senza distorsioni sul prezzo del carbonio nel lungo termine.

¹ COM(2006)676 definitivo.

3. AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA

Razionalizzare l'ambito di applicazione

Le diverse interpretazioni date dagli Stati membri al concetto di “impianto di combustione” hanno determinato distorsioni della concorrenza, un'insufficiente considerazione delle emissioni di processo e mancanza di certezza giuridica per quanto riguarda il campo di applicazione della direttiva.

Tra le varie possibili soluzioni, la più promettente sembra essere la codificazione di un'interpretazione estensiva della nozione di “impianto di combustione”, sostanzialmente in linea con quanto indicato nella comunicazione della Commissione recante “Orientamenti complementari sui piani nazionali di assegnazione per il periodo di scambio 2008-2012 nell'ambito del sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE”², accompagnata da una nuova definizione di “impianto di combustione” e integrata da un elenco delle attività interessate. Questa soluzione consentirebbe di uniformare l'ambito di applicazione del sistema comunitario di scambio delle quote di emissione, anche per quanto riguarda le emissioni di processo, garantendo agli Stati membri la certezza del diritto. Inoltre essa contribuirebbe all'efficacia ambientale del sistema, estendendone il campo di applicazione.

Rapporto costi-efficacia per i piccoli impianti

Attualmente il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione riguarda circa 10 800 impianti. Gli impianti più grandi, che sono il 7%, sono responsabili del 60% delle emissioni totali, mentre gli impianti più piccoli, che sono il 14%, contribuiscono ad appena lo 0,14% delle emissioni. Esiste dunque uno squilibrio nel rapporto costi-benefici. Per accrescere l'efficacia del sistema rispetto ai costi, la soluzione migliore sarebbe l'esclusione – a determinate condizioni - degli impianti di combustione con potenza termica nominale superiore a 20 MW ma inferiore a 25 MW ed emissioni annue non superiori a 10kt, soluzione che presenta il migliore rapporto tra la quantità di emissioni escluse dal sistema e il numero di piccoli impianti esclusi.

Inclusione nel sistema di nuovi settori e nuovi gas

In base alle emissioni verificate del 2005 e all'inventario comunitario delle emissioni di gas serra, il sistema comunitario di scambio rappresenta una quota pari al 41% delle emissioni totali di gas serra dell'Unione europea. L'estensione dell'ambito di applicazione, con l'inclusione di nuovi settori e nuovi gas, accrescerebbe l'efficacia ambientale del sistema e introdurrebbe nuove possibilità di abbattimento delle emissioni, offrendo in tal modo un potenziale di riduzione più elevato a costi più bassi.

Al momento di decidere l'inclusione di nuovi settori e di nuovi gas, occorrerebbe che fossero soddisfatti alcuni criteri tecnici, in modo da garantire un corretto monitoraggio delle emissioni di gas serra. Occorrerebbe inoltre tenere conto dell'obiettivo di contribuire a trasformare l'Europa in un'economia a basse emissioni di carbonio. Se è vero che il potenziale e i costi di riduzione possono giocare un ruolo in proposito, è altrettanto vero che la limitatezza del potenziale di riduzione non deve costituire un motivo per non includere un determinato settore nel sistema comunitario.

² http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/nap_2_guidance_en.pdf

- Per quanto riguarda le emissioni di CO₂, al termine dell’analisi la conclusione è che sarebbe opportuno includere nel sistema le emissioni di biossido di carbonio prodotte dall’industria petrolchimica e dalle altre industrie chimiche e quelle provenienti dalla produzione di ammoniaca e di alluminio.
- Per quanto riguarda le emissioni di gas serra diversi dal CO₂, si raccomanda di includere nel sistema comunitario le emissioni di N₂O derivanti dalla produzione di acido nitrico, adipico e gliossilico e le emissioni di PFC derivanti dalla produzione di alluminio.
- I progetti CCS possono già ora essere riconosciuti nel sistema comunitario tramite l’inclusione unilaterale prevista all’articolo 24 della direttiva. Dato il grande potenziale di questa tecnologia³ e per accrescere la fiducia degli investitori, è preferibile includere direttamente tutte le attività CCS tramite un esplicito riferimento alla cattura e allo stoccaggio del carbonio nell’allegato I della direttiva.
- Per quanto riguarda l’inclusione del trasporto su strada e del trasporto marittimo, sarà necessario esaminare la questione più a fondo ed effettuare un’analisi dettagliata, e in particolare un’analisi esaustiva dei costi e dei benefici comprendente anche una comparazione con misure alternative, in modo da giungere ad una conclusione solida e giustificata sull’opportunità di includere o no questi settori nel sistema ETS.
- Non è raccomandabile estendere l’ambito di applicazione della direttiva al fine di riconoscere i progetti LULUCF.

Impatto potenziale della combinazione di più soluzioni sull’ambito di applicazione del sistema comunitario di scambio delle quote di emissione

L’applicazione di un’interpretazione estensiva della nozione di “impianto di combustione”, l’inclusione di altri settori e di altri gas e il miglioramento del rapporto costi-efficacia per i piccoli impianti nel modo descritto sopra dovrebbero portare - nel caso di una soglia di emissione fissata a 10kt per l’esclusione potenziale dei piccoli impianti - a un incremento netto supplementare, in termini di estensione del sistema comunitario, compreso tra il 5,8 e il 6,3% (fino a 121-131 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente)⁴, con il 40% circa di impianti in meno, senza compromettere l’efficacia ambientale del sistema per quanto riguarda gli impianti esclusi dal medesimo.

4. SOLIDE PROCEDURE PER GARANTIRE IL RISPETTO DELLE REGOLE E IL CONTROLLO DELLA LORO APPLICAZIONE

Monitoraggio e comunicazione, verifica e accreditamento

Per garantire che “una tonnellata sia effettivamente una tonnellata”, è indispensabile un’applicazione omogenea delle disposizioni in materia di monitoraggio e comunicazione delle emissioni. Senza una verifica credibile e affidabile delle comunicazioni delle emissioni,

³ L’IPCC ha stimato che il potenziale economico delle attività CCS ai fini della riduzione globale cumulata delle emissioni nel corso di questo secolo è compreso tra 220 e 2 200 GtCO₂. In confronto, le emissioni attualmente rientranti nel sistema comunitario di scambio sono dell’ordine di 2 GtCO₂ l’anno.

⁴ Come indicato nel testo integrale della valutazione di impatto, queste cifre devono essere considerate con estrema cautela, in quanto sono basate su stime a causa della mancanza di dati affidabili.

gli operatori potrebbero compromettere l'integrità ambientale del sistema. Tuttavia, le prassi seguite dagli Stati membri e dalle autorità competenti mostrano l'esistenza di differenti modalità di attuazione e applicazione delle disposizioni in materia di monitoraggio, comunicazione, verifica e accreditamento dei verificatori; ciò mette a rischio l'integrità ambientale e la credibilità del sistema.

Dall'analisi è emerso che, in termini di rispetto delle regole, il ricorso a un regolamento in materia di monitoraggio e comunicazione e a un altro regolamento per disciplinare la verifica e l'accreditamento è la soluzione che sembra offrire le migliori prospettive, in quanto permetterebbe di accrescere la coerenza e la trasparenza, di migliorare il rapporto costi-efficacia delle norme in materia di monitoraggio e comunicazione a lungo termine, di assicurare un livello coerente e comparabile in termini di verifica e accreditamento e di introdurre norme armonizzate per i servizi di verifica e accreditamento nel mercato interno. Ciò consentirebbe di migliorare la qualità delle verifiche e la loro capacità di individuare e correggere gli errori, garantendo in tal modo una migliore qualità dei dati.

Dopo un periodo iniziale di revisione delle linee guida/normative nazionali, la definizione di norme comunitarie potrebbe comportare una notevole riduzione dei costi per gli Stati membri.

Registri

L'attuale sistema dei registri, composto dai registri dei 27 Stati membri e dal catalogo indipendente comunitario delle operazioni (CITL) non ha posto alcun problema dal punto di vista tecnico. Tuttavia nel 2008, con l'avvio del primo periodo di impegni previsto dal protocollo di Kyoto, i registri degli Stati membri dovranno anche essere collegati al catalogo internazionale delle operazioni (ITL), gestito dalla Convenzione UNFCCC ai fini del protocollo di Kyoto. L'introduzione dell'ITL significherà altresì che qualunque sistema di scambio delle emissioni che intenda collegarsi con il sistema comunitario dovrà anche trasferire i messaggi tramite tale catalogo internazionale, che è soggetto alla sorveglianza delle parti del protocollo di Kyoto. Questo sviluppo comporta rischi tecnici, politici e amministrativi per il funzionamento del sistema dei registri, rischi che potrebbero essere superati tramite l'attuale registro comunitario, utilizzato per gestire le quote di emissione comunitarie.

5. MAGGIORE ARMONIZZAZIONE E PREVEDIBILITÀ

Fissazione di un tetto alle emissioni

Nella prima e nella seconda fase, il tetto massimo complessivo delle emissioni del sistema comunitario di scambio delle quote di emissione era equivalente alla somma dei tetti nazionali, stabiliti in conformità alle decisioni della Commissione. Questo sistema lasciava agli Stati membri un ampio margine di flessibilità per tenere conto di specifiche circostanze nazionali, ma comportava alcuni problemi, dando luogo a condizioni di concorrenza disomogenee, mancanza di prevedibilità e trasparenza e pesanti oneri amministrativi per tutte le parti coinvolte.

L'analisi ha dimostrato che la fissazione nella direttiva di un tetto massimo di emissioni applicabile a livello comunitario è il modo migliore per accrescere l'efficacia e la prevedibilità del sistema, in quanto riduce al minimo gli oneri amministrativi connessi alla definizione dei limiti di emissione ed è la maniera più semplice e trasparente di stabilirli. Di

conseguenza si tratta della soluzione più appropriata per assicurare la credibilità internazionale dell'UE. Infine, si tratta della soluzione più semplice, considerando la necessità di adeguare il tetto massimo di emissioni previsto dal sistema comunitario per rispettare l'obiettivo di riduzione delle emissioni totali di gas serra del 30% una volta concluso un accordo internazionale sui cambiamenti climatici.

Con riferimento al *livello di tale tetto massimo*, un approccio basato sull'efficienza sarebbe l'unico a soddisfare l'esigenza di conseguire la riduzione complessiva delle emissioni al minor costo. Per *accrescere la prevedibilità*, la soluzione preferibile sembra essere la definizione di una linea tendenziale insieme a un periodo di scambio di 8 anni, in quanto offre una maggiore certezza e prevedibilità con riferimento alle riduzioni dopo il 2020. La linea tendenziale sarebbe inoltre la più efficace per accrescere la credibilità dell'UE nei confronti dei paesi terzi.

Assegnazione delle quote

Nel primo e nel secondo periodo la maggior parte delle quote di emissione è stata assegnata gratuitamente. Gli Stati membri hanno applicato regole specifiche di assegnazione molto differenti tra loro, che hanno dato origine a una serie di problemi, e in particolare un impatto negativo sull'efficienza economica, distorsioni della concorrenza tra Stati membri, effetti distributivi indesiderati e una mancanza di trasparenza.

Le nuove norme in materia di assegnazione dovrebbero evitare questi problemi, ma anche tener conto del principio "chi inquina paga" e del principio dell'internalizzazione dei costi esterni.

Vendita all'asta o assegnazione gratuita

Sotto la maggior parte dei profili, la vendita all'asta di tutte le quote è lo strumento che più di ogni altro garantisce l'efficienza, la trasparenza e la semplicità del sistema evitando effetti distributivi indesiderati. La vendita all'asta sarebbe inoltre pienamente conforme al principio "chi inquina paga" e premierebbe chi intraprende azioni tempestive, in linea con gli obiettivi generali della revisione della direttiva.

Assegnazione gratuita nella fase transitoria: ricorso a parametri di riferimento

L'assegnazione gratuita potrebbe essere necessaria fino a quando non sarà operativo un sistema di vendita all'asta di tutte le quote, ma in tal caso occorre ridurre al minimo i potenziali effetti negativi. Secondo l'analisi, il ricorso a parametri di riferimento comunitari dovrebbe permettere di ottenere i migliori risultati.

Misure di carattere commerciale: premunirsi contro possibili rilocalizzazioni delle emissioni

In assenza di un accordo internazionale sui cambiamenti climatici, per alcune industrie ad alta intensità energetica esposte alla concorrenza internazionale di paesi meno attivi sul fronte della riduzione delle emissioni di gas serra, potrebbe esservi il rischio di una rilocalizzazione delle emissioni (*carbon leakage*). Per rimediare a questo problema, sono state prese in considerazione alcune misure di carattere commerciale. Tuttavia, essendo prevista la conclusione di un accordo internazionale, si raccomanda di dare ora un segnale chiaro e di considerare l'applicazione di eventuali misure solo in un secondo momento, in modo tale che i paesi terzi assumano adeguati impegni in materia.

6. COLLEGAMENTO CON I SISTEMI DI SCAMBIO DELLE QUOTE DI EMISSIONI DI PAESI TERZI E SOLUZIONI ATTE A COINVOLGERE I PAESI IN VIA DI SVILUPPO E LE ECONOMIE IN TRANSIZIONE

Collegamento con altri sistemi

Qualsiasi collegamento tra il sistema comunitario e un altro sistema di scambio delle emissioni dovrebbe essere instaurato tenendo conto delle modalità specifiche del sistema in questione. Sotto questo profilo, sarà probabilmente necessaria un'apposita valutazione di impatto. Si rinvia pertanto al testo integrale della valutazione di impatto per alcune considerazioni generali.

Ricorso a compensazioni

Diritti

Il ricorso a compensazioni basate su progetti attuati in paesi terzi potrebbe impedire all'UE di realizzare effettivi cambiamenti a livello interno, con conseguente aumento dei futuri costi interni di riduzione e dei costi relativi al conseguimento degli obiettivi fissati per il 2020 in materia di emissioni interne e di energie rinnovabili. La mancata riduzione delle emissioni all'interno dell'UE renderebbe più difficile convincere i paesi in via di sviluppo che producono grandi quantità di emissioni ad assumere qualsiasi impegno alla riduzione delle emissioni per il periodo successivo al 2012. Consentire ai paesi terzi di ricavare un guadagno dal sistema comunitario senza sottoscrivere un nuovo accordo internazionale equivarrebbe a offrire loro un incentivo perverso a non accettare un nuovo accordo. Infine, un accesso non armonizzato ai crediti negli Stati membri potrebbe falsare le condizioni di concorrenza tra le imprese nel mercato interno.

Di conseguenza, i diritti all'utilizzo di compensazioni nel sistema comunitario dovranno essere stabiliti con riferimento al livello di incentivi necessario affinché gli operatori partecipanti al sistema riducano le emissioni all'interno dell'UE, e reso flessibile per tenere conto dell'andamento dei negoziati internazionali.

Criteri

Consentire l'accesso al sistema comunitario a tipi di progetti che non compromettono l'integrità ambientale o sociale del sistema sembra un modo per ottenere il giusto equilibrio tra un elevato livello di efficacia ambientale, da un lato, e una minore efficienza economica dall'altro. Questa soluzione potrebbe tuttavia essere integrata da altre misure, come il ricorso a criteri d'uso combinati con un fattore di riduzione (basato sulla differenza tra i parametri di riferimento del progetto e i parametri di riferimento comunitari), ma il rapporto tra maggiore integrità ambientale e maggiori costi amministrativi sarebbe in tal caso più squilibrato.

Transizione e prevedibilità

Occorre chiarire come trattare nell'ambito del sistema comunitario di scambio i crediti che sono stati acquisiti prima del 2012 (riporto) o che si prevede siano rilasciati nel periodo successivo al 2012 per progetti registrati prima del 2012. Data l'incertezza sull'architettura internazionale per il periodo successivo al 2012, è necessario che il sistema comunitario riveduto preveda anche strutture e procedure idonee a far fronte alle diverse situazioni che si verranno a creare dopo il 2012, con particolare riferimento al conseguimento degli obiettivi del 20% o del 30%. La direttiva sul sistema comunitario di scambio delle quote di emissione

garantisce la possibilità di riportare le quote UE dopo il 2012. Il protocollo di Kyoto stabilisce dei limiti al riporto dei crediti ERU/CER, lasciandolo alla discrezione delle parti che hanno superato i loro impegni di riduzione. Tra le soluzioni prese in considerazione, l'adozione di norme armonizzate a livello comunitario per il riconoscimento del riporto dei crediti ERU/CER dopo il 2012 è risultata la più adeguata sulla base dei criteri di valutazione, in quanto permette condizioni di concorrenza più eque e una maggiore trasparenza.

Per quanto riguarda l'utilizzazione, dopo il 2012, dei crediti JI/CDM ottenuti prima del 2012, l'analisi suggerisce una combinazione di più soluzioni. L'UE può introdurre un sistema di approvazione e/o diniego di determinati progetti o tipi di progetti, concludere accordi bilaterali o multilaterali per il riconoscimento di progetti JI e CDM da parte di alcuni paesi ospiti tra il 2012 e la data di conclusione di un accordo internazionale, o impegnarsi ad accettare crediti da progetti in corso in paesi che sosterranno un accordo per il periodo successivo al 2012. L'applicabilità delle tre soluzioni dipende dai progressi che verranno compiuti nei negoziati internazionali.

7. CONTROLLO E VALUTAZIONE

L'applicazione della direttiva sarà soggetta a controllo e valutazione a norma dell'articolo 21, che impone agli Stati membri di trasmettere ogni anno una relazione sull'applicazione della direttiva.