

dpe protocollo

Da: info attive
Inviato: giovedì 7 ottobre 2021 11:32
A: dpe protocollo
Oggetto: COM(2021)551_Relazione (art. 6 legge n. 234 / 2012) Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione
Allegati: Relazione_Parlamento ETS_fin.docx

COM(2021)551

SICHIEDE DI PROTOCOLLARE LA MAIL IN CALCE CON IL RELATIVO FILE ALLEGATO
GRAZIE

Da: A: UL Segreteria Ufficio Legislativo <ufficiolegislativo.segreteria@mite.gov.it>
Inviato: martedì 5 ottobre 2021 19:08
A: info attive <infoattive@governo.it>
Cc: A: CLEA-UDG <CLEA-UDG@mite.gov.it>
Oggetto: I: Relazione (art. 6 legge n. 234 / 2012) Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione

Con riferimento a quanto richiesto con nota prot. 8438 del 14 settembre 2021, in relazione alla proposta di direttiva in oggetto, si trasmette la relazione di cui all'art. 6 della legge n. 234/2012, predisposta dalla competente Direzione generale di questo Ministero.



MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA

SEGRETERIA UFFICIO LEGISLATIVO

06 5722. 5622

LOGO
Amministrazione con
competenza
prevalente

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, della decisione (UE) 2015/1814 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra e del regolamento (UE) 2015/757

- **Codice della proposta:** COM(2021) 551 final del 14/07/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0211(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della transizione ecologica

Premessa: finalità e contesto

La Comunicazione sul Green Deal europeo ha presentato una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva. La Comunicazione ribadisce l'intenzione della Commissione di innalzare il livello dei suoi obiettivi ambientali e rendere l'Europa il primo continente climaticamente neutro entro il 2050.

Il Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020 ha approvato un obiettivo UE vincolante di riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

Tale obiettivo è stato integrato nel Regolamento "Legge europea per il clima" adottato il 30 giugno 2021.

Il 14 luglio 2021 la Commissione europea ha presentato il pacchetto "Fit for 55" ("Pronti per il 55") che include le revisioni dei principali provvedimenti legislativi in materia di clima ed energia, che consentiranno di dare attuazione all'obiettivo di riduzione delle emissioni del 55% netto entro il 2030 e di porre l'UE sulla strada per raggiungere l'obiettivo di neutralità climatica entro il 2050.

La presente proposta legislativa è pertanto complementare ad altre proposte, di cui si citano le principali:

- la proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (UE) 2018/842 relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi (cd. Regolamento *Effort Sharing*, ESR);
- la revisione del regolamento relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura (cd. Regolamento LULUCF);
- la revisione del regolamento (UE) 2019/631 che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi (cd. Regolamento CO₂ LDV);
- la modifica della direttiva (UE) 2018/2001 (direttiva Rinnovabili) al fine di attuare il nuovo ambizioso obiettivo climatico per il 2030;
- la modifica della direttiva 2012/27/UE (direttiva Efficienza energetica) al fine di attuare il nuovo ambizioso obiettivo climatico per il 2030;
- La proposta di un fondo sociale per il clima

La direttiva EU ETS stabilisce un sistema di tipo *cap&trade* per il raggiungimento degli obiettivi ambientali, rendendo economicamente più efficiente la distribuzione degli oneri legati alla

decarbonizzazione tra i soggetti sottoposti alla norma.

La proposta in oggetto prevede il rafforzamento del contributo di riduzione dei settori attualmente coperti dalla normativa (ovvero i settori della generazione elettrica, il settore dell'industria *energy intensive*, il settore aereo) dall'attuale -43% rispetto al 2005, al -62%, al fine di allineare la traiettoria di riduzione di tali settori con l'obiettivo generale del -55% al 2030, rispetto ai livelli del 1990. Tale incremento è stato calcolato sulla base del criterio del costo-efficacia.

Si prevede l'ampliamento del campo di applicazione della direttiva anche al settore marittimo (considerando il cui contributo si arriva ad una riduzione del -61% rispetto al 2005), in modo che anche tale settore contribuisca al raggiungimento degli obiettivi del Green Deal.

La proposta di direttiva prevede, inoltre, la creazione di un sistema di *cap and trade* anche per i settori trasporto su strada ed edifici, storicamente regolati mediante politiche e misure nazionali in attuazione del Regolamento '*Effort Sharing*' (anch'esso in revisione, documento COM(2021) 555 final del 14/07/2021). Per tali settori sarà prevista una riduzione del -43% rispetto al 2005. I due settori, pur inclusi nella direttiva EU ETS, avranno un limite massimo di emissioni consentite (*cap*) separato dal sistema attuale, vista la rilevanza emissiva e i possibili effetti distorsivi sul prezzo delle quote. Parallelamente all'inclusione in ETS, i due settori resteranno inclusi anche nel campo di applicazione del Regolamento *Effort Sharing*, dal momento che il solo segnale di prezzo verso i consumatori non è sufficiente ad attivare tutte le leve di riduzione necessarie alla transizione ecologica dei due settori.

L'incremento di ambizione per i settori correntemente soggetti alla norma si riflette nella revisione del fattore lineare di riduzione dell'ammontare massimo di quote, ovvero il '*cap*' (4,2% contro l'attuale 2,2%) e nella riduzione una tantum del *cap* nel 2024, per 117MtCO₂.

Come noto, al fine di attenuare l'effetto di *pass through* del costo della CO₂ sul costo dei prodotti finali, per il settore manifatturiero, sono previste assegnazioni gratuite basate su *benchmark* di prodotto, ovvero standard basati sulle migliori prestazioni emissive dei processi produttivi a livello UE. Per evitare una precoce e indiscriminata applicazione del *Cross Sectoral Correction Factor* (fattore di correzione orizzontale transettoriale, CSCF), occorre meglio indirizzare l'assegnazione gratuita. In tal senso, la proposta prevede: di ridurre i valori dei "*benchmark*" di assegnazione del 2.5% annuo (contro l'attuale 1.6%) per i settori che hanno storicamente migliorato le proprie *performance* oltre tale valore; di introdurre una condizionalità per gli impianti soggetti ad "audit energetico" (art. 8 della Direttiva sulla efficienza energetica - anch'essa in revisione), per i quali verrebbe decurtato il 25% delle assegnazioni gratuite se non dimostrano di aver investito per attuare le raccomandazioni previste dall'*audit* o misure di effetto equivalente. Tali misure consentiranno di meglio indirizzare l'assegnazione gratuita soprattutto ai settori per i quali il processo di decarbonizzazione è più complesso. L'assegnazione gratuita, inoltre, è la metodologia individuata per affrontare il problema del cosiddetto *carbon leakage*, ovvero la rilocalizzazione delle produzioni in Paesi che non adottano i medesimi obblighi di riduzione dell'UE.

Quale strumento di contrasto al fenomeno, è stato individuato un meccanismo di aggiustamento dei costi delle importazioni alle frontiere, il cosiddetto *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM), in discussione in ambito ECOFIN.

Per compensare gli effetti sulle imprese e stimolare la ricerca e innovazione nei settori industriali, ma anche nel settore marittimo e aviazione, la proposta prevede un aumento della dotazione del Fondo per l'Innovazione.

Relativamente al Fondo per l'Innovazione, si intende aumentare le quote la cui vendita genera attualmente risorse per il fondo (200 milioni in più) e di aggiungere a tale importo le "*free allowances*" non assegnate per effetto del CBAM.

L'ambito di applicazione del Fondo per l'Innovazione è, inoltre, ampliato, prevedendo la possibilità di finanziare i c.d. "*Carbon Contracts for Difference*", al fine di promuovere investimenti di grande portata.

Si incrementa, inoltre, l'alimentazione del Fondo per la Modernizzazione, dedicato alla modernizzazione del settore elettrico nei Paesi con PIL pro-capite al di sotto della media UE, a cui potranno attingere, oltre ai beneficiari attuali (Bulgaria, Croazia, Estonia, Lituania, Lettonia, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria), anche Grecia e Portogallo. Si riduce, tuttavia, lo spettro dei progetti finanziabili mediante tale fondo, concentrandolo sullo sviluppo delle rinnovabili.

Il testo di emendamento della direttiva, inoltre, prevede modifiche a:

- Decisione (EU) 2015/1814 relativa Decisione (UE) 2015/1814 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2015, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra e recante modifica della direttiva 2003/87/CE
- Regolamento (EU) 2015/757 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, concernente il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo e che modifica la direttiva 2009/16/CE

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta rispetta il principio di attribuzione.

La base giuridica della presente proposta è l'articolo 192 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Conformemente all'articolo 191 e all'articolo 192, paragrafo 1, TFUE, l'Unione europea contribuisce a perseguire, tra gli altri, i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La Direttiva EU ETS è uno strumento legislativo esistente dal 2003. In accordo con il principio di sussidiarietà di cui all'Articolo 5 del TFEU, gli obiettivi della proposta possono essere raggiunti solo attraverso uno strumento legislativo a livello dell'Unione.

Similarmente, la Decisione (UE) 2015/1814 del Parlamento europeo e del Consiglio circa la definizione e il funzionamento di una riserva stabilizzatrice di mercato per l'EU ETS è una misura esistente a livello europeo. La sua modifica non può essere condotta a livello nazionale, ma richiede un'azione a livello dell'Unione.

Il cambiamento climatico è una questione transnazionale per sua natura e l'azione a livello europeo può efficacemente complementare l'azione a livello nazionale, regionale e locale. L'innalzamento del livello di ambizione impatterà numerosi settori dell'economia e un'azione coordinata a livello europeo è indispensabile dal momento che, in questo modo, si hanno più possibilità per guidare la necessaria transizione, agendo come leva per il cambiamento in maniera efficace dal punto di vista dei costi. Inoltre, molti degli elementi della proposta hanno dimensioni che riguardano il mercato, in particolare le opzioni legate al Carbon leakage o i fondi per l'innovazione tecnologica verso tecnologie a basse emissioni.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta è conforme al principio di proporzionalità in quanto si limita a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE pari ad almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030 nel rispetto del costo-efficacia, assicurando, al contempo, il funzionamento del mercato interno.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione del progetto è positiva e si ritiene urgente la sua adozione in quanto lo strumento normativo in discussione rientra nelle misure adottate dall'UE per il raggiungimento degli obiettivi climatici al 2030. Tuttavia, sono in corso di valutazione gli elementi costitutivi della proposta, con particolare riferimento all'accrescimento degli obiettivi e alle loro conseguenze così come all'ampliamento del campo di applicazione.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Il provvedimento risulta conforme all'interesse nazionale in quanto contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni al 2030, garantendo così una transizione verde e giusta in linea con il *Green Deal* europeo.

Tuttavia, si ritiene indispensabile giungere ad un provvedimento equilibrato che coniughi opportunamente la salvaguardia ambientale con la minimizzazione dei possibili impatti a livello sociale, economico e produttivo.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

La proposta sarà discussa al Gruppo Ambiente del Consiglio dell'Unione europea. Sono in corso analisi e approfondimenti tecnici ed è stato avviato un coordinamento interministeriale nell'ambito del CTV - Comitato Tecnico di Valutazione.

In particolare, sono in discussione numerosi aspetti della proposta di modifica, con particolare riferimento agli impatti sulle imprese e alla valutazione della sufficienza degli strumenti di risposta individuati nel testo legislativo, agli impatti sui consumatori finali e, in particolare, in relazione all'ampliamento del campo di applicazione ai settori dei trasporti su strada ed edifici.

Inoltre, si ritiene rilevante approfondire ulteriormente i potenziali impatti sul settore navale, incluso per la prima volta nel sistema ETS, ed aereo, per cui la Commissione propone l'attuazione di uno strumento di regolazione adottato a livello ICAO attraverso una direttiva.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

L'EU ETS genera ricavi significativi dalla vendita all'asta delle quote di emissione. Sulla base dei dati a consuntivo del 2020, i proventi generati dal collocamento delle quote EUA sono stati pari a 19 miliardi di euro, registrando un incremento del 31% rispetto al 2019 (14,6 mld di euro).

I prezzi in crescita delle quote e l'ampliamento del campo di applicazione previsto nella proposta dovrebbero determinare un aumento di tali volumi, sebbene la direttiva stabilisca che l'intero ammontare debba essere poi speso per finalità di protezione del cambiamento climatico, a compensazione dell'incremento dei costi dell'energia per le imprese energivore e a compensazione dell'incremento dei costi sui consumatori finali.

Parte delle risorse derivanti dai proventi, tuttavia, saranno definite come risorse proprie dell'unione, in accordo con l'articolo 311(3) TFEU. Gli adeguamenti del quadro di bilancio dell'UE saranno presentati dalla Commissione nell'ambito del prossimo pacchetto relativo alle risorse proprie che include una proposta di modifica del quadro finanziario pluriennale. I bilanci nazionali degli Stati membri beneficeranno dell'estensione dell'ambito di applicazione dell'EU ETS al trasporto marittimo e del nuovo scambio di quote di emissione per il trasporto stradale e l'edilizia. La sicurezza del funzionamento del registro dell'Unione è a carico del bilancio dell'UE. L'estensione dell'ambito di applicazione dell'EU ETS al trasporto marittimo e il nuovo EU ETS per il trasporto stradale e l'edilizia richiederanno risorse aggiuntive per il funzionamento sicuro del registro dell'Unione.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

La proposta di revisione, una volta approvata, dovrà essere trasposta nell'ordinamento nazionale in revisione del vigente strumento di recepimento (D. Lgs. 47/2020).

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto, la relazione dovrà/non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Dall'esame della proposta si prevede un carico amministrativo aggiuntivo rispetto all'assetto corrente derivante dalla gestione dei soggetti obbligati dall'ampliamento del campo di applicazione e di tutti gli adempimenti collegati e conseguenti. Si prevede, altresì, un possibile aggravio anche derivante dalle diverse norme correlate al contrasto del *carbon leakage*, specialmente durante il periodo di transizione (2026-2036) verso la completa applicazione del

Carbon Border Adjustment Mechanisms.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Si prevedono effetti positivi sui cittadini e sulle imprese nel medio-lungo termine rientrando, la proposta, tra le misure a supporto della lotta ai cambiamenti climatici.

Tuttavia, la proposta determina incrementi di costo verso cittadini e imprese, prevedendo, al contempo, meccanismi di compensazione di tali costi, mediante l'assegnazione dei proventi d'asta e/o la definizione di appositi fondi che facilitino la trasformazione dei settori economici verso processi produttivi a zero/basse emissioni.

L'effetto complessivo dei costi e delle relative compensazioni è di difficile stima perché legato ad una molteplicità di elementi, anche legati all'andamento dei costi delle materie prime nel prossimo futuro.

Altro

Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali europee e che la posizione potrà evolvere, in relazione all'andamento dei negoziati, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate.



Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, della decisione (UE) 2015/1814 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra e del regolamento (UE) 2015/757

- **Codice della proposta:** COM(2021) 551 final del 14/07/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0211(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della transizione ecologica

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Art. 1 paragrafo 1	D. Lgs. 47/2020 Art. 2 e art. 22	Revisione/sostituzione necessaria della norma primaria nell'ordinamento nazionale. Amministrazioni coinvolte ¹ : MISE
Art. 1 paragrafo 2	D. Lgs. 47/2020 Art. 3	Revisione/sostituzione necessaria della norma primaria nell'ordinamento nazionale Amministrazioni coinvolte: MISE
Art. 1 paragrafo 3	D. Lgs. 47/2020 Capo III	Revisione/sostituzione necessaria della norma primaria nell'ordinamento nazionale Amministrazioni coinvolte: MISE
Art. 1 paragrafo 4	D. Lgs. 47/2020 Art. 5	Revisione/sostituzione necessaria della

¹ Le amministrazioni coinvolte nella revisione del provvedimento sono MISE e MEF. Si indicano in tabella le amministrazioni con diretto interessamento negli articoli indicati.

MODELLO
(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

		norma primaria nell'ordinamento nazionale Amministrazioni coinvolte: MISE, MIMS
Art. 1 paragrafo 5	D. Lgs. 47/2020 Art. 8 e 10	Revisione/sostituzione necessaria della norma primaria nell'ordinamento nazionale Amministrazioni coinvolte: MISE, MIMS
Art. 1 paragrafo 7	D. Lgs. 47/2020 Art. 13	Revisione/sostituzione necessaria della norma primaria nell'ordinamento nazionale Amministrazioni coinvolte: MISE, MIMS
Art. 1 paragrafo 9	D. Lgs. 47/2020 art. 22	Revisione/sostituzione necessaria della norma primaria nell'ordinamento nazionale
Art. 1 paragrafo 11	D. Lgs. 47/2020 art. 23	Revisione/sostituzione necessaria della norma primaria nell'ordinamento nazionale Amministrazioni coinvolte: MISE, MIMS, MEF
Art. 1 paragrafo 15	D. Lgs. 47/2020 art. 36	Revisione/sostituzione necessaria della norma primaria nell'ordinamento nazionale
Art. 1 paragrafo 17	D. Lgs. 47/2020 capo V	Revisione/sostituzione necessaria della norma primaria nell'ordinamento nazionale
Art. 1 paragrafo 18	D. Lgs. 47/2020 Art. 42	Revisione/sostituzione necessaria della norma primaria nell'ordinamento nazionale
Annessi al testo	Allegati al D. Lgs. 47/2020	Revisione/sostituzione necessaria della norma primaria nell'ordinamento nazionale Amministrazioni coinvolte: MISE, MIMS