

Bruxelles, 16 luglio 2021
(OR. en)

**Fascicolo interistituzionale:
2021/0211(COD)**

**10875/21
ADD 7**

**CLIMA 193
ENV 528
ENER 328
TRANS 477
AGRI 356
COMPET 555
ECOFIN 746
CODEC 1099
IA 138**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	15 luglio 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2021) 602 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento 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 emissione dei gas a effetto serra e del regolamento (UE) 2015/757

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2021) 602 final.

All.: SWD(2021) 602 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 14.7.2021
SWD(2021) 602 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

che accompagna il documento

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 emissione dei gas a effetto serra e del regolamento (UE) 2015/757

{COM(2021) 551 final} - {SEC(2021) 551 final} - {SWD(2021) 557 final} -
{SWD(2021) 601 final}

Scheda di sintesi
Valutazione d'impatto che accompagna la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE e la decisione (UE) 2015/1814 per rafforzare il sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE ed estenderlo in linea con gli obiettivi più ambiziosi dell'Unione in materia di clima per il 2030
A. Necessità di intervenire
Qual è il problema e perché si pone a livello dell'UE?
Si distinguono tre tipi di problemi. In primo luogo, quelli associati alla necessità di rafforzare l'attuale sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (ETS) in modo commisurato all'aumento, ad almeno 55 %, dell'obiettivo di riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, evitando nel contempo squilibri tra domanda e offerta. In secondo luogo, alcuni settori non contribuiscono in misura sufficiente al conseguimento dell'obiettivo più ambizioso. Infine, sia il necessario rafforzamento dell'ETS esistente che l'eventuale estensione dello scambio di quote di emissione ad altri settori richiederanno maggiori investimenti e una maggiore capacità di far fronte alla questione della distribuzione degli impatti delle misure di riduzione delle emissioni, in un contesto in cui i fondi restano limitati.
Quali sono gli obiettivi da conseguire?
L'obiettivo è rivedere l'ETS in modo coerente ed efficace sotto il profilo dei costi, in linea con il rafforzamento dell'obiettivo climatico, tenendo conto nel contempo della necessità di una transizione giusta e della necessità che tutti i settori contribuiscano agli sforzi dell'UE in materia di clima.
Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE (sussidiarietà)?
Il cambiamento climatico è un problema transfrontaliero. In quanto mercato del carbonio, l'ETS incentiva le riduzioni delle emissioni attraverso le soluzioni più efficienti in termini di costi per tutte le attività e i paesi interessati, conseguendo una maggiore efficienza grazie alla sua portata. L'attuazione di una misura simile a livello nazionale determinerebbe mercati del carbonio più piccoli e frammentati, rischierebbe di falsare la concorrenza e determinerebbe probabilmente costi di abbattimento complessivi più elevati. La stessa logica vale per l'estensione della fissazione del prezzo del carbonio a nuovi settori.
B. Soluzioni
Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi? Ne è stata prescelta una? In caso contrario, perché?
Un elemento chiave è il rafforzamento dell'ETS esistente per aumentarne l'ambizione in linea con l'obiettivo di una riduzione netta delle emissioni di almeno 55 % per il 2030. Le opzioni differiscono circa la data a partire da cui il fattore di riduzione lineare dovrebbe aumentare e circa la base di questo aumento: la traiettoria attuale del massimale o una nuova base. Tutte le opzioni consentirebbero di conseguire l'obiettivo del 2030 in modo efficace e efficiente. La scelta tra le diverse opzioni di rafforzamento dell'ETS e i pacchetti di misure collegate contenenti altre opzioni, ad esempio la riserva stabilizzatrice del mercato, rimane pertanto una scelta politica. Occorre una protezione più mirata contro il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, incentivando nel contempo l'innovazione, e ciò potrebbe avvenire mediante parametri di riferimento più rigorosi per l'assegnazione gratuita delle quote. Esistono quattro opzioni principali per estendere il quadro della politica climatica ai trasporti marittimi:

l'integrazione nell'ETS esistente, eventualmente associata a una norma in materia di intensità di carbonio, un ETS separato e un'imposta sulle emissioni. L'opzione preferita è l'integrazione nell'attuale ETS, che, a seconda delle scelte strategiche effettuate, potrebbe coprire le emissioni derivanti dalle tratte all'interno del SEE o estendersi ulteriormente, per includere metà delle emissioni generate dalle tratte di fuori del SEE. Per quanto riguarda l'eventuale estensione del sistema ad altri settori, l'istituzione di un sistema di scambio di quote di emissione separato per gli edifici e i trasporti o per tutte le emissioni derivanti dalla combustione di combustibili fossili sono le due opzioni principali prescelte, che integrano altre misure rafforzate del pacchetto "Pronti per il 55 %", incentrate sul sostegno tecnologico, gli ostacoli non legati ai prezzi e l'istituzione di incentivi permanenti per interventi a livello nazionale in funzione delle circostanze nazionali. Il principale vantaggio di un ambito di applicazione che copra solo gli edifici e il trasporto stradale rispetto all'estensione all'insieme delle emissioni generate dalla combustione di combustibili fossili è legato all'efficienza economica, in particolare in quanto eviterebbe la creazione di un nuovo regime di protezione contro il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. È necessario sostenere le tecnologie a basse emissioni di carbonio aumentando la dotazione del Fondo per l'innovazione. Tuttavia, l'importo scelto è, in ultima analisi, una scelta politica legata alle decisioni riguardanti il livello di ambizione del sistema ETS e alla decisione sull'estensione dello scambio di quote di emissione a nuovi settori. Le disposizioni in materia di solidarietà destinate ad affrontare le sfide distributive tra gli Stati membri potrebbero essere ulteriormente sviluppate, fermo restando il contributo dell'ETS alle nuove risorse proprie dell'UE. Le misure prescelte sono citate a titolo indicativo, fatti salvi gli adeguamenti volti a preservare l'efficacia, l'efficienza e la coerenza complessive del pacchetto "Pronti per il 55 %".

Quali sono le opinioni dei diversi portatori di interessi? Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

I portatori di interessi che hanno risposto alla consultazione pubblica sostengono il rafforzamento dell'ETS esistente per aumentarne l'ambizione in linea con il nuovo obiettivo per il 2030. Un'ampia maggioranza di coloro che hanno risposto approva la riserva stabilizzatrice del mercato come strumento ed è favorevole alla modifica del quadro per la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, se pur con opinioni contrastanti sulle diverse opzioni strategiche. Per quanto riguarda un'eventuale estensione ad altri settori, alcuni si sono espressi a favore dell'inclusione del trasporto marittimo nell'attuale ETS, mentre altri rispondenti, in particolare gli operatori del settore privato, preferiscono l'istituzione di un sistema di scambio di quote di emissione separato, integrato da altre politiche, sia per l'edilizia e i trasporti, sia per tutte le emissioni derivanti dalla combustione di combustibili fossili. Gli operatori del settore privato, i sindacati e le ONG sono piuttosto scettici riguardo all'integrazione nell'ETS esistente, mentre le organizzazioni patronali e dei datori di lavoro e dei lavoratori dell'UE lo sono sull'estensione del sistema di scambio di quote di emissione in generale, mentre i cittadini e il mondo accademico tendono ad essere a favore. Un'ampia maggioranza di coloro che hanno risposto si è dichiarata favorevole a un aumento della dotazione del Fondo per l'innovazione.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

Tutte le opzioni garantirebbero il conseguimento delle ulteriori riduzioni necessarie per raggiungere -55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, in modo efficiente sotto il profilo dei costi e con maggiore certezza rispetto ad altri strumenti. Le entrate annuali potrebbero essere utilizzate per aumentare la dotazione del Fondo per l'innovazione e del Fondo per la modernizzazione, promuovere investimenti a basse emissioni di carbonio, anche nell'industria, affrontare l'impatto distributivo tra gli Stati membri e gli impatti sociali sulle famiglie e contribuire alle risorse proprie dell'UE. Un ETS rafforzato e ampliato contribuirebbe a evitare danni alla salute per un importo compreso tra 17,6 a 35,2 miliardi di EUR nel

2030 riducendo l'inquinamento atmosferico e a migliorare la sicurezza energetica. La valutazione d'impatto che accompagna la comunicazione "Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa" (valutazione d'impatto del 2030)¹ ha quantificato i benefici per la crescita e l'occupazione.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

I prezzi del carbonio previsti per il 2030 oscillano tra 50 EUR, ipotizzando forti politiche complementari nell'ambito del Green Deal e la completa anticipazione dei futuri requisiti in materia di decarbonizzazione, e 85 EUR con politiche complementari meno rigorose. Essi comporteranno un aumento dei prezzi medi dei combustibili per l'industria, i trasporti e le famiglie, con aumenti relativi più marcati per gli edifici che non per i trasporti e l'industria. Se si realizzassero investimenti efficienti in termini di costi per raggiungere la riduzione del 55 %, la quota delle spese per il combustibile per l'edilizia nelle spese domestiche non aumenterebbe e potrebbe diminuire per le famiglie a basso reddito di oltre 0,1 punti percentuali. Tuttavia, l'aumento dei costi di capitale annui efficaci sotto il profilo dei costi potrebbe raddoppiare per le famiglie a basso reddito, aumentando fino a 1,4 punti percentuali della spesa per consumi. Per le famiglie vulnerabili ciò solleva un problema di accessibilità economica. Dall'analisi contenuta nella valutazione d'impatto del piano per il clima per il 2030 emerge che le misure distributive potrebbero ovviare a tale situazione. L'analisi quantificava inoltre gli impatti negativi sulle attività settoriali e l'occupazione, in particolare per l'industria estrattiva dei combustibili fossili e, in misura limitata, per alcune industrie ad alta intensità di combustibili fossili.

Quale sarà l'incidenza sulle PMI e sulla competitività?

L'impatto sulla competitività dell'industria sarà mitigato da un'assegnazione gratuita più mirata. Per la maggior parte delle opzioni, la necessità di applicare il fattore di correzione transettoriale che riduce l'assegnazione gratuita di quote per tutti i beneficiari è limitata. Gli emittitori di entità ridotta che continueranno a rientrare nell'ambito di applicazione dell'ETS (non necessariamente delle PMI) possono comunque essere esentati dall'ETS esistente se gli Stati membri interessati adottano misure equivalenti. L'estensione prevista al settore marittimo si baserebbe sui meccanismi esistenti di monitoraggio, comunicazione e verifica che esentano le navi di piccole dimensioni. Il nuovo ETS destinato ad altri settori si applicherebbe a monte, sulla base delle disposizioni esistenti che disciplinano i depositi fiscali o i fornitori di combustibili. I costi amministrativi supplementari sarebbero limitati per il gas e il petrolio. Per il carbone, che è utilizzato solo in alcuni Stati membri per il riscaldamento, i costi amministrativi sarebbero più elevati, poiché spesso questo settore è meno regolamentato e comprende molti piccoli fornitori.

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

Nell'ambito dell'ETS esistente, la maggior parte dei proventi delle vendite all'asta spetta agli Stati membri. L'eventuale introduzione di un nuovo ETS per il trasporto stradale e gli edifici potrebbe avere un impatto positivo significativo sui bilanci nazionali. L'impatto diretto sui bilanci nazionali dipende anche dalla misura in cui le entrate supplementari saranno destinate alle risorse proprie dell'UE. Per l'ETS esistente non sono previsti ulteriori impatti amministrativi sulle amministrazioni nazionali. L'impatto delle estensioni/del nuovo ETS potrebbe essere limitato qualora si utilizzassero le stesse infrastrutture amministrative.

¹ SWD(2020)176

Sono previsti altri impatti significativi?
A seconda della sua portata geografica, l'estensione delle politiche climatiche dell'UE ai trasporti marittimi potrebbe avere ripercussioni sui paesi terzi e sui flussi commerciali e di investimento.
Proporzionalità?
Tutte le principali opzioni strategiche sono proporzionali a quanto necessario per conseguire l'obiettivo di riduzione delle emissioni di almeno il 55 % e consentono di conseguire questo obiettivo nel modo più efficiente possibile sotto il profilo dei costi.
D. Tappe successive
Quando saranno riesaminate le misure proposte?
Come avviene attualmente, la legislazione prevede un riesame periodico che è in linea con la revisione di altri atti legislativi, come la proposta di regolamento sulla condivisione degli sforzi e le norme per le emissioni di CO ₂ per le autovetture e i furgoni.