

Nota esplicativa che accompagna la proposta di revisione degli orientamenti relativi al sistema di scambio di emissioni¹

Il 20 dicembre 2018 la Commissione ha pubblicato una valutazione d'impatto iniziale per informare i cittadini e le parti interessate in merito all'iniziativa di revisione degli orientamenti relativi a determinati aiuti di Stato nell'ambito del sistema di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra ("orientamenti ETS"). Scopo della presente nota esplicativa è chiarire l'obiettivo e l'ambito di applicazione della proposta di revisione degli orientamenti. La nota accompagna la consultazione pubblica relativa alla presente proposta.

I cittadini e le parti interessate sono invitati a esprimersi sulla proposta della Commissione e sul suo possibile impatto sul rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, sull'efficacia del sistema ETS e sulle possibili distorsioni della concorrenza. La consultazione pubblica durerà otto settimane. Inoltre, come già annunciato nella valutazione d'impatto iniziale, verrà organizzata una riunione con gli Stati membri per raccogliere le loro osservazioni sul progetto di orientamenti oggetto della consultazione.

1. Contesto

La direttiva 2003/87/CE ("direttiva ETS") ha introdotto nel 2005 un sistema di limiti e scambi volto a ridurre le emissioni di CO₂ nell'UE in modo efficace sotto il profilo dei costi. Tale direttiva è stata oggetto di diverse modifiche, l'ultima delle quali risale al 2018 (direttiva (UE) 2018/410). Le imprese che rientrano nel sistema ETS devono acquistare i certificati di emissione di CO₂ corrispondenti alle loro emissioni industriali (costi diretti del sistema ETS). Come conseguenza dell'applicazione del sistema ETS, è possibile che le imprese si trovino a dover pagare un prezzo più elevato per l'elettricità che consumano ("costi indiretti del sistema ETS") in quanto i produttori di energia elettrica trasferiscono il prezzo del carbonio ai consumatori aumentando il prezzo dell'energia elettrica.

Ai sensi dell'articolo 10 bis, paragrafo 6, della direttiva ETS modificata, gli Stati membri hanno la possibilità di compensare i costi indiretti del sistema ETS per far fronte al cosiddetto "rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio" connesso all'ETS UE.

L'11 dicembre 2019 la Commissione ha pubblicato la comunicazione sul Green Deal europeo, in cui ha delineato le politiche da adottare per conseguire la neutralità climatica in Europa entro il 2050. Per realizzare il Green Deal europeo è necessario ripensare le politiche per l'approvvigionamento di energia pulita in tutti i settori dell'economia: industria, produzione e consumo, grandi infrastrutture, trasporti, prodotti alimentari e agricoltura, edilizia, tassazione e prestazioni sociali. Se, da un lato, tutti questi settori di intervento sono fortemente interconnessi e si rafforzano reciprocamente, dall'altro è necessario prestare particolare attenzione ai potenziali compromessi tra gli obiettivi di tipo economico, ambientale e sociale. Entro l'estate del 2020 la Commissione presenterà un piano per la valutazione dell'impatto finalizzato ad aumentare in modo responsabile l'obiettivo dell'UE di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per il 2030 di almeno il 50-55 % rispetto ai livelli del 1990. Per conseguire tali riduzioni supplementari delle emissioni di gas a effetto serra, entro il giugno 2021 la Commissione riesaminerà tutti gli strumenti pertinenti della politica in materia di clima, e ne proporrà una revisione se necessario. Queste riforme strategiche contribuiranno a garantire un'efficace fissazione del prezzo del carbonio in tutta l'economia. Ciò incoraggerà i consumatori e le imprese a modificare i propri comportamenti, facilitando un aumento degli investimenti sostenibili, pubblici e privati.

¹ GU C 158 del 5.6.2012, pag. 4.

Fintanto che molti partner internazionali non condivideranno le stesse ambizioni dell'UE, esisterà il rischio di una rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, sia perché la produzione può essere trasferita dall'UE verso altri paesi con ambizioni minori di riduzione delle emissioni, sia perché i prodotti dell'UE possono essere sostituiti da prodotti importati a maggiore intensità di carbonio. Se tale rischio si materializza, non vi sarà alcuna riduzione delle emissioni globali, e gli sforzi dell'Unione e delle sue industrie per conseguire gli obiettivi climatici globali dell'accordo di Parigi saranno vanificati.

Gli interventi finalizzati a porre rimedio al rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio integrano tali politiche e perseguono un obiettivo ambientale, in quanto gli aiuti mirano a evitare un incremento delle emissioni globali di gas a effetto serra a causa del trasferimento della produzione al di fuori dell'Unione, in assenza di un accordo internazionale vincolante in materia di riduzione delle emissioni di gas serra. Al tempo stesso, gli aiuti per i costi delle emissioni indirette potrebbero avere un impatto negativo sull'efficacia dell'ETS UE. Se non adeguatamente mirati, gli aiuti potrebbero sollevare i beneficiari dai costi delle proprie emissioni indirette, limitando in tal modo gli incentivi per ridurre le emissioni e innovare il settore. Di conseguenza, i costi per ridurre le emissioni sarebbero sostenuti principalmente da altri settori dell'economia. Inoltre, tali aiuti di Stato potrebbero provocare distorsioni significative della concorrenza nel mercato interno, in particolare se le imprese di uno stesso settore sono trattate in maniera differente nei vari Stati membri a causa dei diversi vincoli di bilancio. Pertanto, il progetto di orientamenti oggetto della consultazione persegue tre obiettivi specifici: ridurre al minimo il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, mantenere l'obiettivo dell'ETS UE di procedere a una decarbonizzazione efficace in termini di costi e ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza nel mercato interno. Una volta adottato il progetto di orientamenti, la Commissione si impegnerà a garantire che gli orientamenti rimangano coerenti - contribuendo al perseguimento dei rispettivi obiettivi - con tutti i pertinenti strumenti politici in materia di clima che saranno proposti nel contesto del Green Deal, al fine di garantire un'efficace fissazione del prezzo del carbonio in tutti i settori economici, nel rispetto della parità di condizioni.

Ai sensi dell'articolo 10 quater della direttiva ETS, gli Stati membri che soddisfano determinate condizioni relative al livello del PIL pro capite rispetto alla media dell'Unione hanno la possibilità di derogare al principio di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 1, della direttiva ETS, secondo cui non sono assegnate quote a titolo gratuito per la produzione di energia elettrica. Tali Stati membri possono assegnare quote a titolo gratuito per un periodo transitorio agli impianti per la produzione di energia elettrica ai fini della modernizzazione, diversificazione e trasformazione sostenibile del settore energetico.

Poiché la compensazione dei costi indiretti del sistema ETS di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 6, e l'assegnazione di quote a titolo gratuito ai sensi dell'articolo 10 quater della direttiva ETS costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del TFUE, dette misure possono essere attuate solo dopo che la Commissione le abbia dichiarate compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafi 2 e 3, del TFUE. Gli orientamenti ETS riportano le condizioni che la Commissione ritiene che debbano risultare soddisfatte al momento di decidere in merito alla compatibilità di tali misure.

Gli attuali orientamenti ETS risalgono al 2012 e scadranno il 31 dicembre 2020 e devono pertanto essere sottoposti a revisione prima del prossimo periodo di scambio del sistema ETS (2021-2030).

Ai fini della revisione degli orientamenti ETS, la Commissione ha raccolto i dati pertinenti attraverso una consultazione pubblica, cui ha fatto seguito una consultazione mirata nel 2019. Utilizzando i risultati di tali consultazioni, la Commissione ha effettuato una valutazione degli orientamenti attuali. Su tale base, che sarà arricchita dalle informazioni provenienti dalla presente consultazione pubblica, la Commissione sta elaborando una valutazione d'impatto delle diverse opzioni di revisione.

2. Compensazione dei costi indiretti

L'obiettivo del progetto di orientamenti oggetto della consultazione è quello di far fronte al rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio dovuta ai costi indiretti del sistema ETS, riducendo nel contempo al minimo le distorsioni della concorrenza e mantenendo gli incentivi per una decarbonizzazione dell'economia che sia efficace sotto il profilo dei costi. Il progetto di orientamenti oggetto della consultazione tiene conto delle nuove disposizioni della direttiva ETS modificata, dell'evoluzione delle condizioni del mercato e delle prassi precedenti seguite dagli Stati membri.

La presente sezione fornisce una panoramica delle principali modifiche che la Commissione sta prendendo in considerazione in questa fase del processo di revisione. La Commissione sottolinea il fatto che il testo del progetto di orientamenti oggetto della consultazione non è definitivo e che sarà riesaminato alla luce dei feedback e dei dati che saranno comunicati nel quadro della presente consultazione pubblica.

2.1. Settori ammissibili

In primo luogo, rispetto agli orientamenti del 2012, la proposta contiene un elenco aggiornato e più circoscritto dei settori ammissibili alla compensazione. Tale elenco comprende otto settori, che sono stati identificati come i settori più esposti a un rischio concreto di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio.

La metodologia utilizzata per stabilire l'elenco dei settori ammissibili si basa sull'indicatore di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio di cui all'articolo 10 ter della direttiva ETS, calcolato sulla base dei soli costi indiretti. Ai fini dell'ammissibilità, il valore dell'indicatore di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio indirette deve essere almeno pari a 0,2. Inoltre, i settori ammissibili devono essere caratterizzati da un'intensità degli scambi pari ad almeno il 20% e da un'intensità delle emissioni indirette pari ad almeno 1 kgCO₂/EUR. Tali valori sono calcolati al livello di codice NACE-4, utilizzando la serie di dati usata per determinare l'elenco relativo alla rilocalizzazione delle emissioni di carbonio utilizzato per l'assegnazione di quote di emissione a titolo gratuito.

Tali criteri quantitativi sono stati elaborati sulla base di uno studio che ha calcolato l'impatto dei costi indiretti del sistema ETS su determinati settori nel prossimo periodo di scambio. Lo studio è stato pubblicato ed è consultabile nel quadro della consultazione relativa al progetto di orientamenti.

La Commissione potrebbe decidere di includere altri settori, alla luce dei feedback e dei dati ricevuti nel quadro della consultazione pubblica, sulla base di considerazioni qualitative, purché i settori interessati siano caratterizzati da un indicatore di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio indirette pari almeno a 0,2 e a condizione che il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio valutato dal consulente nello studio sia almeno medio.

2.2. Intensità e degressività degli aiuti

Il progetto di orientamenti oggetto della consultazione stabilisce anche l'intensità dell'aiuto, ovvero la percentuale massima dei costi indiretti del sistema ETS che gli Stati membri possono compensare. Secondo la proposta tale percentuale viene confermata al 75 %. Tale valore è in linea con l'intensità di aiuto applicata alla fine del terzo periodo di scambio del sistema ETS nell'ambito degli orientamenti precedenti.

Il progetto di orientamenti oggetto della consultazione introduce anche la possibilità, per gli Stati membri, di limitare ulteriormente l'esposizione dei beneficiari ai costi indiretti del sistema ETS in funzione del loro valore aggiunto lordo ("VAL"). Questa nuova possibilità è intesa a limitare

l'esposizione ai costi indiretti del sistema ETS di alcuni settori per i quali tali costi, anche dopo aver applicato la compensazione del 75 %, possono costituire una quota sproporzionata del loro valore aggiunto lordo. Le parti interessate sono invitate a presentare il loro parere su questa nuova possibilità.

Contrariamente a quanto previsto dagli orientamenti ETS del 2012, l'intensità dell'aiuto non sarebbe decrescente, ma stabile durante l'intero periodo di scambio del sistema ETS. La Commissione procederà invece ad un aggiornamento intermedio dei parametri di riferimento per l'efficienza del consumo di energia elettrica, sulla base dei metodi di produzione più efficienti sotto il profilo dell'energia elettrica per i prodotti in esame, così da tenere conto dei dati e dei processi di produzione più recenti. La Commissione ritiene che tale aggiornamento dei parametri di riferimento in materia di efficienza sia più adatto a rilevare i potenziali incrementi di efficienza nei settori interessati, rispetto ad una riduzione automatica dell'intensità dell'aiuto.

Per i presenti orientamenti, la Commissione sta valutando l'opportunità di allineare la metodologia per l'aggiornamento dei parametri di riferimento per l'efficienza del consumo di energia elettrica con la metodologia di cui all'articolo 10 bis, paragrafo 2, della direttiva EU ETS (cfr. punto 14, paragrafo 13, del progetto di orientamenti oggetto della consultazione). Nell'ambito di questa metodologia, la Commissione potrebbe estrapolare un tasso di riduzione annuale per ciascun parametro di riferimento sulla base dei miglioramenti registrati in termini di efficienza. Le parti interessate sono invitate a presentare il loro parere sull'utilizzo di tale metodologia negli orientamenti futuri.

Di conseguenza, gli Stati membri dovrebbero modificare, se necessario, i rispettivi regimi al fine di adeguarli a tali aggiornamenti.

2.3. Formula di calcolo dell'importo dell'aiuto

In terzo luogo, la stima dei costi indiretti del sistema ETS e di conseguenza l'importo massimo dell'aiuto verrebbero calcolati sulla base di parametri comparabili a quelli utilizzati negli orientamenti ETS del 2012.

- Continueranno ad applicarsi i differenti "fattori di emissione di CO₂" regionali che rispecchiano l'intensità di CO₂ dell'energia elettrica prodotta da combustibili fossili in una determinata area geografica. A tal fine, le pertinenti zone geografiche sono state definite sulla base della stessa metodologia utilizzata nel quadro degli orientamenti ETS del 2012, vale a dire lo sviluppo dell'accoppiamento dei mercati e il grado di effettiva convergenza dei prezzi, utilizzando dati economici aggiornati.
- La produzione di base utilizzata ai fini del calcolo corrisponde alla produzione effettiva nell'anno che precede la concessione dell'aiuto. La valutazione d'impatto degli orientamenti ETS del 2012 aveva concluso che tale opzione avrebbe rischiato di annullare i segnali di prezzo e gli incentivi indicati dal sistema ETS in un'ottica di miglioramento dell'efficienza in termini di consumo di elettricità. Tuttavia, poiché la compensazione dei costi indiretti del sistema ETS rappresenta soltanto una compensazione parziale, un aumento della produzione che comporta un aumento del consumo di elettricità provocherà sempre un aumento dei costi dell'energia elettrica per l'impresa. La Commissione ritiene pertanto che il ricorso ai dati effettivi relativi alla produzione rispecchi con grande precisione il livello dei costi indiretti sostenuti da ciascun beneficiario e mantenga l'incentivo a favore dell'efficienza energetica. Inversamente, poiché la produzione storica non consente di calcolare i costi indiretti effettivi sostenuti da una singola impresa, essa non mantiene pienamente per l'impresa l'incentivo a divenire più efficiente. In effetti, in una situazione in cui il valore della produzione storica è superiore alla produzione effettiva, il ricorso alla produzione storica come parametro di

riferimento ridurrebbe il segnale di prezzo del sistema ETS e comprometterebbe pertanto l'incentivo a migliorare l'efficienza energetica.

- I parametri di riferimento per l'efficienza del consumo di energia elettrica - che rappresentano, per ogni prodotto specifico, il consumo di energia elettrica per tonnellata di prodotto ottenuta utilizzando i metodi di produzione più efficienti sotto il profilo dell'energia elettrica - saranno aggiornati sia all'inizio che a metà del prossimo periodo di scambio del sistema ETS.
- Il calcolo dell'importo dell'aiuto continuerebbe ad includere la media dei prezzi a termine giornalieri a un anno delle quote UE.

Diversi parametri utilizzati per calcolare gli importi degli aiuti non sono stati fissati nel progetto di orientamenti allegato, oggetto della consultazione, ma saranno stabiliti in una fase successiva. Ciò riguarda i parametri di riferimento per l'efficienza del consumo di energia elettrica, il livello effettivo del massimale del VAL e gli effettivi fattori regionali di CO₂. I fattori di emissione di CO₂ saranno fissati sulla base dei dati Eurostat più recenti (2019) e saranno aggiornati a metà del prossimo periodo di scambio. Nel 2025 la Commissione valuterà inoltre se siano disponibili dati supplementari che consentano di migliorare e riesaminare la metodologia utilizzata per calcolare i fattori di emissione di CO₂, vale a dire per tenere conto del ruolo sempre più importante, a livello di fissazione dei prezzi, delle tecnologie a basse emissioni di carbonio utilizzate nei mercati dell'energia elettrica dell'UE.

2.4. Condizionalità

Infine, il progetto di orientamenti oggetto della consultazione propone di rafforzare le condizioni relative alla compensazione dei costi indiretti del sistema ETS, andando oltre gli obblighi già previsti dalla direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica. Le parti interessate sono invitate a presentare il loro parere su questa nuova possibilità. Gli Stati membri dovrebbero verificare che i beneficiari, indipendentemente dalle loro dimensioni, abbiano effettuato o si impegnino a effettuare audit energetici o abbiano adottato un sistema di gestione dell'energia o dell'ambiente². Gli Stati membri dovrebbero inoltre monitorare l'attuazione delle relative raccomandazioni da parte delle grandi imprese. Gli Stati membri dovrebbero controllare il rispetto di tale requisito. Inoltre, anche la Commissione, nell'ambito della sua attività di controllo dei regimi approvati, può verificare il rispetto di tale requisito.

3. Modernizzazione della produzione di energia elettrica

Le nuove disposizioni relative agli elementi di aiuto connessi all'opzione di assegnazione di quote a titolo gratuito ai fini dell'ammodernamento della produzione di energia elettrica si basano in gran parte sull'articolo 10 quater della direttiva ETS modificata. L'obiettivo di tale tipo di aiuti consiste nell'ammodernamento, diversificazione e trasformazione sostenibile del settore energetico. Per i progetti che comportano un investimento totale superiore a 12,5 milioni di EUR, gli aiuti verrebbero concessi soltanto sulla base di una procedura di gara competitiva che soddisfi le disposizioni di cui al progetto di orientamenti oggetto della consultazione. Per i progetti di importo inferiore a 12,5 milioni di EUR, le misure di aiuto di Stato sarebbero inoltre soggette alla valutazione in materia di aiuti di Stato.

² Ad esempio, regolamento (CE) n. 1221/2009 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), GU L 342 del 22.12.2009, pag. 1.

4. Misure non contemplate nel progetto di orientamenti oggetto della consultazione

Poiché nessuno Stato membro ha attuato alcune categorie di aiuti previste dagli orientamenti ETS del 2012, in particolare gli aiuti connessi all'esclusione degli impianti di dimensioni ridotte o degli ospedali esentati dal sistema ETS UE, la Commissione ha eliminato le corrispondenti disposizioni dalla sua proposta. Qualora gli Stati membri decidessero in un momento successivo di attuare tali misure, la Commissione le analizzerà direttamente alla luce del TFUE.

Il progetto di orientamenti oggetto della consultazione non si applica neppure agli aiuti di Stato concessi agli investimenti volti a modernizzare il sistema energetico e a migliorare l'efficienza energetica attraverso il Fondo per la modernizzazione istituito dall'articolo 10 quinquies della direttiva ETS.